



3 1761 11653623 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536236>



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY



Tuesday, October 1, 1996

Le mardi 1^{er} octobre 1996

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Tenth and Eleventh meetings on:
Examination of the present state of
the financial system in Canada

Dixième et onzième réunions concernant:
Examen de l'état du
système financier canadien

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	St. Germain, P.C.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	St. Germain, c.p.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 1, 1996
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Herveux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen and Stewart. (7)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Credit Union Central of Canada:

Mr. William Knight, Chief Executive Officer.

From the Canadian Bankers Association:

Mr. Gordon J. Feeney, Chairman, Executive Council, Canadian Bankers Association and Vice-Chairman, Royal Bank of Canada;

Mr. Raymond J. Protti, President and Chief Executive Officer;

Mr. Douglas W. Melville, Director, Commercial and Regulatory Affairs; and

Mr. David E. Phillips, Vice-President, General Counsel and Secretary.

From the Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. Rod Jones, President;

Mr. Rick Frost, Chairman, Financial Institutions Committee;

Ms Joanne C. Brown, Executive Director; and

Mr. André Bois.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its review of financial sector legislation.

Mr. William Knight made an opening statement and then answered questions.

Mr. Gordon J. Feeney made an opening statement and then, along with Messrs Raymond J. Protti and Douglas W. Melville, answered questions.

Mr. Rod Jones made an opening statement and then, along with Ms Joanne C. Brown, Messrs Rick Frost and André Bois, answered questions.

At 12:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 1^{er} octobre 1996
(15)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Herveux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen et Stewart. (7)

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur de la Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Centrale des caisses de crédit du Canada:

M. William Knight, chef de la direction.

De l'Association des banquiers canadiens:

M. Gordon J. Feeney, président, Conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens et vice-président, Banque Royale du Canada;

M. Raymond J. Protti, président et chef de la direction;

M. Douglas W. Melville, directeur, Affaires commerciales et réglementaires;

M. David E. Phillips, vice-président, avocat général et secrétaire.

De l'Association des courtiers d'assurance du Canada:

M. Rod Jones, président;

M. Rick Frost, président du comité des institutions financières;

Mme Joanne C. Brown, directrice générale; et

M. André Bois.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité reprend son examen du système financier canadien et plus particulièrement de la législation régissant les institutions financières.

M. William Knight fait une déclaration, puis répond aux questions.

M. Gordon J. Feeney fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de MM. Raymond J. Protti et Douglas W. Melville.

M. Rod Jones fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de Mme Joanne C. Brown et MM. Rick Frost et André Bois.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, October 1, 1996

(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:05 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen, Perrault, P.C. and Stewart. (8)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Norwest Financial, Inc.:

Mr. John van Leeuwen, President, Trans Canada Credit Corporation;

Mr. Nick Scarfo, Assistant Vice-President and General Counsel, Trans Canada Credit Corporation;

Mr. Steve Wagner, Assistant General Counsel, 2Norwest Financial, Inc.; and

Mr. Richard C. Owens, Partner, Smith Lyons.

From the Capital One Financial Corporation:

Mr. David M. Willey, Vice-President and Treasurer;

Mr. Christopher T. Curtis, Associate General Counsel; and

Mr. Richard C. Owens, Partner, Smith Lyons.

From the Association des intermédiaires en assurance de personnes:

Ms Anne-Marie Beaudoin, Senior Counsel;

Mr. Alain Poirier, First Vice-President; and

Mr. Denis Savard, Chairman of the Board.

From the Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Harry H. Panjer, President Elect;

Ms Claudette Cantin, Vice-President; and

Mr. Morris W. Chambers, Chairperson of the Task Force on Insurance Legislation.

From Beneficial Canada Inc.:

Mr. Jean Bédard, Vice-President, General Counsel and Secretary.

From Avco Financial Services Canada:

Ms Diane Wolfenden, Director, Communications and Community Relations; and

Mr. Scott Furlonger, Vice-President and Controller.

From Household Financial Corporation:

Mr. Terry Cretney, Treasurer.

OTTAWA, le mardi 1^{er} octobre 1996

(16)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen, Perrault, c.p., et Stewart (8).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur de la Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Norwest Financial Inc.:

M. John van Leeuwen, président, Trans Canada Credit Corporation;

M. Nick Scarfo, vice-président adjoint et conseil général, Trans Canada Credit Corporation;

M. Steve Wagner, conseil général adjoint, Norwest Financial Inc.; et

M. Richard C. Owens, associé, Smith Lyons.

De la Capital One Financial Corporation:

M. David M. Willey, vice-président et trésorier;

M. Christopher T. Curtis, avocat général adjoint; et

M. Richard C. Owens, associé, Smith Lyons.

De l'Association des intermédiaires en assurance de personnes:

Mme Anne-Marie Beaudoin, conseillère principale;

M. Alain Poirier, premier vice-président; et

M. Denis Savard, président du conseil.

De l'Institut canadien des actuaires:

M. Harry H. Panjer, président désigné;

Mme Claudette Cantin, vice-présidente; et

M. Morris W. Chambers, président du Groupe de travail sur la loi sur les assurances.

De la Beneficial Canada Inc.:

M. Jean Bédard, vice-président, avocat-général et secrétaire.

Des Services financiers Avco Canada Limitée:

Mme Diane Wolfenden, directrice, Communications et relations communautaires; et

M. Scott Furlonger, vice-président et contrôleur.

De la Household Financial Corporation:

M. Terry Cretney, trésorier.

From the Canadian Association of Retired Persons:

Ms Lillian Morgenthau, President; and

Mr. Rolf Calhoun, Chapter Head.

From One Voice - The Canadian Seniors Network:

Mr. Robert Armstrong, Member, Issues Committee.

From Power Financial Corporation:

Mr. James W. Burns, Deputy Chairman of Power Corporation of Canada and Director of Power Financial Corporation; and

Mr. Edward Johnson, Vice-President, General Counsel and Secretary.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its review of financial sector legislation.

Mr. John van Leeuwen and Mr. David M. Willey made opening statements and then, along with Messrs. Nick Scarfo, Steve Wagner, Christopher T. Curtis and Richard C. Owens, answered questions.

Mr. Denis Savard made an opening statement and then, along with Ms Anne-Marie Beaudoin, answered questions.

Mr. Harry H. Panjer made an opening statement and then, along with Mr. Morris W. Chambers, answered questions.

Mr. Jean Bédard, Mr. Terry Cretney and Ms. Diane Wolfenden made opening statements and then answered questions.

Ms Lillian Morgenthau and Mr. Robert Armstrong made opening statements and then answered questions.

Mr. James W. Burns made an opening statement and then answered questions.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

De l'Association canadienne des personnes retraitées:

Mme Lillian Morgenthau, présidente; et

M. Rolf Calhoun, chef de section.

De One Voice - The Canadian Seniors Network:

M. Robert Armstrong, membre, comité des enjeux.

De la Corporation financière Power:

M. James W. Burns, vice-président du conseil de Power Corporation du Canada et directeur de la Corporation financière Power; et

M. Edward Johnson, vice-président, avocat-conseil et secrétaire.

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement de la législation régissant les institutions financières.

M. John van Leeuwen et M. David M. Willey font des déclarations et répondent aux questions avec l'aide de MM. Nick Scarfo, Steve Wagner, Christopher T. Curtis et Richard C. Owens.

M. Denis Savard fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Mme Anne-Marie Beaudoin.

M. Harry H. Panjer fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Morris W. Chambers.

M. Jean Bédard, M. Terry Cretney et Mme Diane Wolfenden font des déclarations et répondent ensuite aux questions.

Mme Lillian Morgenthau et M. Robert Armstrong font des déclarations et répondent ensuite aux questions.

M. James W. Burns fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 1, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m., to examine the state of the financial system in Canada (review of financial sector legislation).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Our first witness this morning is Mr. Bill Knight, Chief Executive Officer of Credit Union Central of Canada. Some of you may recall that he last appeared before the committee two days before he moved from the position of vice-president to CEO. This is his first appearance before the committee as CEO.

I understand, Mr. Knight, that you have some brief opening remarks. You have also distributed a page containing the specific issues you would like to comment upon. Following that, we will turn to questions. Please proceed.

Mr. William Knight, Chief Executive Officer, Credit Union Central of Canada: I have held my position as President and CEO of the Credit Union Central of Canada for approximately one year. Undoubtedly, the honeymoon period is over.

I appeared before the committee approximately October 31. At that time, we discussed the Crown corporations of the federal government and the Crown lending agencies. This committee has since delivered a report. In response to our system, the Department of Finance, through the Minister of Finance, responded to us by outlining some follow up to this committee's report, which we discussed last year. The references to creating a council of Crown financial intermediaries by the government is something in which I am interested. I have been involved many times with Crown corporations and, should the Department of Finance decide to pursue this route, I would be happy to assist in the follow up to reviewing those Crown corporations.

You will recall from our last presentation that credit unions across Canada are the financial cooperative outside the Desjardins system, which is located in the province of Quebec. We represent a major portion of the market, particularly in the west. That percentage is sometimes as high as 34 per cent market share in the province of Saskatchewan, or well over 20 per cent in the province of British Columbia.

We have about \$44 billion in assets. We have about 4.5 million members across the country. In the marketplace, we are trying to provide a competitive alternative to the banks by enhancing our trust service through our trust companies, and our insurance services through insurance companies. We have a new brokerage company starting up in British Columbia, Credential Securities, of which I am pleased to be a board member. It has run the gauntlet, as you must in Canada, from one regulatory body to the next in order to provide full brokerage services across the country.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 1^{er} octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour examiner l'état du système financier canadien, et plus particulièrement la législation régissant les institutions financières.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Notre premier témoin ce matin est M. Bill Knight, chef de la direction de la Centrale des caisses de crédit du Canada. Certains d'entre vous se rappelleront peut-être que la dernière comparution de M. Knight devant le comité a eu lieu deux jours avant qu'il ne passe du poste de vice-président à celui de chef de la direction. C'est aujourd'hui sa première comparution à titre de chef de la direction.

Je crois savoir, monsieur Knight, que vous avez une brève déclaration d'ouverture à faire. Vous avez également fait distribuer une page sur laquelle sont énumérés les sujets précis que vous voudriez commenter. Nous passerons ensuite aux questions. Je vous en prie.

M. William Knight, chef de la direction, Centrale des caisses de crédit du Canada: J'occupe le poste de président et chef de la direction à la Centrale des caisses de crédit du Canada depuis environ un an. La lune de miel est terminée, c'est certain.

J'ai comparu devant le comité aux environs du 31 octobre. Nous avons alors discuté des sociétés d'État fédérales et des organismes de crédit de l'État. Depuis, le comité a remis un rapport. Réagissant à notre proposition, le ministère des Finances, par l'entremise du ministre des Finances, nous a fait remarquer quelques mesures de suivi prises après la publication du rapport du comité, dont nous avons discuté l'an dernier. On a évoqué la possibilité que le gouvernement crée un conseil des intermédiaires financiers de l'État, et la question m'intéresse. J'ai eu de nombreux contacts avec les sociétés d'État, et, si le ministère des Finances décidait de donner suite à cette idée, je serais heureux de participer au suivi de l'examen de ces sociétés d'État.

À notre dernière présentation, j'ai expliqué, vous vous en souviendrez, que les caisses de crédit du Canada forment une coopérative financière indépendante du réseau Desjardins, situé au Québec. Elles occupent une part importante du marché, surtout dans l'Ouest. Cette part peut aller jusqu'à 34 p. 100, comme en Saskatchewan, et elle dépasse largement les 20 p. 100 en Colombie-Britannique.

Notre actif est d'environ 44 milliards de dollars, et nous comptons quelque 4,5 millions de membres dans tout le Canada. Sur le marché, nous essayons de proposer des services qui concurrencent ceux des banques en améliorant notre service de fiducie, grâce à nos sociétés de fiducie, et notre service d'assurance, par nos sociétés d'assurance. Nous possédons une nouvelle société de courtage qui démarre en Colombie-Britannique, Credential Securities, et je suis heureux de faire partie de son conseil d'administration. Elle a dû faire le parcours du combattant, comme cela est inévitable au Canada, passant d'un

We also have a growing mutual fund company, Ethical Funds Inc. Through VanCity, our largest credit union in Vancouver, we are applying for a bank charter to start up a "virtual bank" for those inclined to do their banking on the Internet and to participate in a banking facility of the future.

In terms of the review of this legislation, we are looking for four specific areas that would assist us to have greater flexibility in the marketplace and to continue to enhance full service to our members and give consumers choices.

We have distributed a paper to members of this committee and to the Department of Finance which goes into the details of these issues. First, the proposed elimination of the federal regulation of regional centrals, which was contained in the white paper, is heading in the wrong direction. Upon examination of federal regulation, we strongly believe that federal regulation of our provincial centrals and Canadian central should continue. The federal regulation brings common rules and understanding to doing business across our system.

All the areas I just mentioned to you, as well as other commercial services, will require greater cross-border activity on the part of the credit union system. Therefore, we think that moving our regulation to the provinces is a backward step. We ask that we maintain a federal act and federal regulation.

Second, restriction on the delivery of retail financial services at our central levels is inhibiting us in the provision of full services to credit unions and members within the provinces and across provinces. We felt that we would get into this area after the 1992 financial institution reforms.

Often a credit union is the only service provider in a community. In order to provide a retail service, they will often go to their provincial central. They want the provincial central to create a unit which provides those financial services to all the credit unions in the province.

In 1992, we had underrated the drive to consolidate those retail services through their centrals. In the 1992 reforms, we did not push to be able to provide that retail service at a provincial central level.

Third, the bill contains a requirement that auxiliary business corporations be controlled by a single central.

With regard to control by a single central, as the market changes so rapidly, we are trying to rationalize our own system in delivery of services. For example, a particular central, such as the Ontario or Manitoba central, will have to say that the primary leaders with the card company are the Saskatchewan and Alberta centrals. So that ownership will shift around the ownership of the

organisme de réglementation à l'autre, pour assurer des services de courtage complets dans tout le pays.

Nous avons aussi une société de fonds mutuels en pleine croissance, Ethical Funds Inc. Par l'intermédiaire de VanCity, notre plus importante caisse de crédit à Vancouver, nous demandons une charte de banque pour démarrer une «banque virtuelle» à l'intention des clients qui voudraient faire leurs transactions bancaires sur Internet et être les clients d'une banque de l'avenir.

À la faveur de l'examen de la législation, nous nous intéressons à quatre domaines spécifiques, intéressés que nous sommes à avoir une plus grande souplesse sur le marché, à continuer d'améliorer la gamme complète de services que nous proposons à nos membres et à élargir le choix pour les consommateurs.

Nous avons remis aux membres du comité et au ministère des Finances un document détaillé sur ces questions. Tout d'abord, l'élimination de la réglementation fédérale des centrales régionales, proposée dans le livre blanc, est une mesure qui va dans la mauvaise direction. Après avoir étudié la réglementation fédérale, nous sommes profondément convaincus que cette réglementation qui régit nos centrales provinciales et la centrale canadienne doit être maintenue, car elle instaure des règles communes, donne à tout notre réseau une conception commune de nos activités.

Dans tous les secteurs d'activité que je viens d'énumérer, ainsi que dans d'autres services commerciaux, le réseau des caisses de crédit devra avoir des activités transfrontalières plus importantes. C'est pourquoi nous estimons qu'il est rétrograde de ramener au niveau provincial la réglementation de notre réseau. Nous demandons le maintien de la loi et de la réglementation fédérales.

Deuxièmement, les restrictions sur la prestation de services financiers de détail au niveau des centrales nous empêcheront de fournir des services complets aux caisses de crédit et aux membres, aussi bien à l'intérieur de chaque province que d'une province à l'autre. Nous songions à étendre nos activités de ce côté après les réformes apportées aux institutions financières en 1992.

Il arrive souvent que les caisses de crédit soient les seules institutions qui offrent des services dans certaines localités. Pour offrir des services de détail, elles doivent souvent s'adresser à la centrale provinciale. Elles veulent donc que la centrale provinciale mette sur pied une entité qui assure ces services financiers à toutes les caisses de crédit de la province.

En 1992, nous avons sous-estimé l'ampleur du mouvement de regroupement des services de détail dans les centrales. Lors des réformes de 1992, nous n'avons pas insisté pour obtenir le droit de fournir ces services au niveau de la centrale provinciale.

Troisièmement, le projet de loi exige que les sociétés chargées d'activités connexes soient contrôlées par une seule centrale.

À ce propos, je dois dire que, étant donné que le marché évolue très rapidement, nous essayons de rationaliser la prestation des services dans notre réseau. Par exemple, une centrale donnée, celle de l'Ontario ou du Manitoba, devra accepter que la société chargée de la carte de crédit relève au premier chef des centrales de la Saskatchewan et de l'Alberta. Ainsi, il y aura réaménagement-

card company. It will shift, for example, to the two prairie provinces.

However, the 10-50 rule that we are governed by nationally says that one central must own the whole thing. It is inflexible in allowing us to have broad, joint ownership across those provincial centrals, including Canadian centrals. If flexibility is given in this area, we can enhance some of the companies we already have and the ownership question could be resolved with new ones we create.

Fourth, there are restrictions around joint venture arrangements. I mentioned earlier our brokerage company, Credential Securities. At this time, Midland Walwyn is our partner in that venture; the last truly large, independent brokerage house in this country. We have an opportunity, through that partnership and our market size, to be a player with them in terms of positioning with regard to the banks and competitive alternatives.

That partnership is working very well in British Columbia. We will have to do more of that joint venturing. The 1992 rules foresaw much of the operations of our entities strictly within the family of operating companies and centrals within the credit union system. In this day and age, we will be looking on a dozen fronts for partners who at one time might have been competitors, or a portion of their business may have been competitive, but we need them as partners to go into certain markets. We are looking to loosen that up.

Mr. Chairman, I would be happy to answer any questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Knight. You seem to suggest that there are a number of cases in which individual credit unions within a province are allowed to provide certain types of services but when you try to amalgamate them at either a provincial credit union central level or the level of your own national credit union central, because the switch moves you from provincial regulation to federal regulation, that makes the provision of those services by the centrals illegal.

Am I correct that that is what you said? If so, could you give us a couple of concrete examples in order that we can fully appreciate it?

Mr. Knight: The individual credit unions are saying to us, as has been stated in this city, that we must get into the medium- and small-sized business commercial lending, and we must provide full services when we do that. If you want to deal with a biotech company in Saskatoon, you want to provide them with more than a loan. You will try to provide them with card services and other services.

We are in the business of establishing a corporate banking unit to provide those full financial services in a focused way to that business so that we can respond to a lot of demand both from our member credit unions and from individual members. We have had a good record with them in terms of providing certain services from the local credit union. Now, we want to combine those services. Essentially, we will be retailing that service out of a

ment de la propriété autour de la société en question, et il se fera en faveur des deux provinces des Prairies.

Cependant, la règle 10-50 qui nous régit au niveau national dit qu'une seule centrale doit être propriétaire. Toute possibilité de propriété partagée, commune, est exclue pour les centrales provinciales et la centrale canadienne. Si nous pouvions avoir une certaine souplesse sur ce plan, nous pourrions améliorer certaines de sociétés que nous avons déjà, et la question de la propriété pourra se résoudre lorsque nous en créerons de nouvelles.

Quatrièmement, des restrictions sont imposées sur les accords de coentreprise. J'ai parlé tout à l'heure de notre société de courtage, Credential Securities. En ce moment, Midland Walwyn, dernière grande société de courtage vraiment indépendante au Canada, s'est associée à nous dans cette entreprise. Nous avons ainsi la possibilité, étant donné ce partenariat et la taille de notre marché, de nous positionner face aux banques et aux autres concurrents.

Ce partenariat fonctionne à merveille en Colombie-Britannique. Nous devons recourir davantage à la formule de la coentreprise. Les règles de 1992 prévoyaient qu'une grande partie des activités de nos entités se dérouleraient strictement à l'intérieur de la famille des sociétés d'exploitation et des centrales du réseau des caisses de crédit. À notre époque, nous devons chercher sur une douzaine de fronts des associés qui, jadis, auraient pu être des concurrents, ou dont une partie des activités aurait pu nous faire concurrence, mais nous avons maintenant besoin d'eux comme associés pour nous implanter sur certains marchés. Nous cherchons des assouplissements.

Monsieur le président, je me ferai un plaisir de répondre aux questions.

Le président: Merci, monsieur Knight. Vous semblez dire que, dans un certain nombre de cas où des caisses de crédit prises individuellement, à l'intérieur d'une province, sont autorisées à offrir certains types de services, il devient illégal de les fournir s'ils sont regroupés au niveau de la centrale provinciale ou de la centrale nationale, étant donné que ce regroupement vous fait passer du régime de réglementation provincial au régime fédéral.

Est-ce que je vous ai bien compris? Si oui, pourriez-vous nous donner un ou deux exemples concrets, pour que nous puissions vraiment saisir le problème?

M. Knight: Les diverses caisses de crédit nous disent, comme cela a été affirmé dans cette ville même, que nous devons commencer à offrir des prêts aux PME. Or, pour le faire, nous devons proposer l'éventail complet des services. Si on traite avec une société de biotechnologie de Saskatoon, par exemple, on peut avoir à lui offrir plus qu'un simple prêt. On peut lui proposer une carte et d'autres services.

Nous sommes en train de mettre sur pied une entité chargée des services bancaires aux entreprises pour offrir l'ensemble des services financiers de manière intégrée et ainsi répondre à la demande de nos caisses de crédit et de certains de nos membres. Dans la prestation de certains services à partir de la caisse de crédit locale, notre bilan est excellent. Nous voulons maintenant regrouper ces services. Essentiellement, nous allons assurer ces

central. We had not anticipated combining forces to retail them through the central. We are looking for a greater flexibility in order to do that.

The Chairman: I understand that your individual members can provide the service because, under provincial regulation in Saskatchewan, which you used as an example, they are allowed to provide that service. However, the central is not able to provide it because it falls under federal regulation. Is that the essential problem?

Mr. Knight: That is the essential problem. You then get a challenge, for example, on the size of loan, because you will be dealing with certain sizes of business. Using the same area as an example, you will get a business operating out of Wakaw, or a smaller community, where they are quite happy to do their deposits and all the rest of it with their local credit union as part of the system. However, if there is to be some lending in a certain size of loans, then we want to move it up to the corporate banking operation. We are limited in doing that now because of our own internal rules which allows the local credit union to handle only a certain size of loan. They might be able to handle a \$1-million loan while these people need a line of credit of \$5 to \$10 million. We need to consolidate in order to do that. The central would be the place to do it because it is covered by both federal and provincial regulation.

The Chairman: Given the inconsistency between provincial and federal regulation, which is causing you your problem, there are two ways to go. The first is the way proposed in the white paper, which would say, "Fine, we will get out of federal regulation and let the centrals be regulated provincially." You have rejected that option in favour of one which makes the federal system more flexible. Why have you rejected the first option?

Mr. Knight: The business we are dealing with does not work within the boundaries of that one province. We may well be doing commercial lending across provincial centrals. We were exactly where you were in this regard.

To be fair to the government, a number of our provincial centrals would have reacted instinctively by saying, "Let us have just provincial regulation. We want to get away from dual inspection because it costs us money." However, in a commercial lending practice with individual businesses, they are not paying attention to borders. As a matter of fact, they are not paying attention to the Canadian border, let alone a provincial border.

We have had to turn our head around and say, "We want to maintain the flexibility of both federal and provincial legislation at the provincial central; but many of the administrative headaches, such as inspection, should be able to be worked out between the two levels of government." We are still optimistic that we can clean it up so that B.C. does not have to spend an extra \$300,000 to \$500,000 on inspection.

services au détail à partir d'une centrale. Nous n'avions pas prévu de regrouper ainsi nos forces pour donner les services de détail à partir de la centrale. Nous voudrions avoir une plus grande souplesse pour pouvoir le faire.

Le président: Sauf erreur, vos membres, à titre individuel, peuvent offrir le service parce que la réglementation de la Saskatchewan, pour reprendre votre exemple, les autorise à le faire. Par contre, la centrale ne peut pas le faire parce qu'elle relève de la réglementation fédérale. Est-ce là le noeud du problème?

M. Knight: Effectivement. Et puis il y a la difficulté que présente le montant des prêts, car on s'adresse à des entreprises d'une certaine taille. Gardons la même région comme exemple. On peut avoir une entreprise située à Wakaw ou dans une localité plus petite, où il lui convient parfaitement de faire ses dépôts et toutes ses autres transactions à la caisse de crédit local qui fait partie du réseau. Mais s'il s'agit de consentir des prêts d'un certain montant, nous voulons que la transaction soit confiée aux services bancaires aux entreprises. En ce moment, notre propre règlement intérieur nous impose des limites à cet égard, car il ne permet pas à la caisse locale de consentir des prêts qui dépassent un certain montant. Si elle est autorisée à prêter 1 million de dollars, par exemple, il se peut que l'entreprise ait besoin d'une ligne de crédit de 5 à 10 millions de dollars. Nous devons regrouper nos forces pour offrir ce genre de prêt. Ce serait la centrale qui pourrait le faire, car elle est régie par les deux réglementations, fédérale et provinciale.

Le président: Vu les différences entre les deux réglementations, ce qui est la source de vos difficultés, il y a deux solutions. La première est celle proposée dans le livre blanc, c'est-à-dire la disparition de la réglementation fédérale, les centrals étant alors régies par la réglementation provinciale. Vous avez écarté cette solution, lui préférant un régime de réglementation fédérale plus souple. Pourquoi avez-vous rejeté la première solution?

M. Knight: Notre champ d'activité n'est pas circonscrit à l'intérieur des limites d'une province. Nous pourrions fort bien faire des prêts commerciaux entre centrals provinciales. À cet égard, nous en sommes au même point que vous.

Disons, par souci de justice pour le gouvernement, qu'un certain nombre de nos centrals provinciales peuvent avoir réagi instinctivement en disant: «Contentons-nous de la seule réglementation provinciale. Nous voulons échapper à la double inspection, parce que cela nous coûte cher.» Cependant, dans les prêts commerciaux aux entreprises, elles ne se soucient pas des frontières. En réalité, elles ne tiennent pas compte de la frontière canadienne, ni, à plus forte raison, des limites interprovinciales.

Nous avons dû nous raviser et déclarer: «Nous tenons à préserver la souplesse que donne la coexistence des législations fédérale et provinciale au niveau de la centrale provinciale, mais les deux niveaux de gouvernement devraient s'entendre pour que disparaissent un grand nombre des difficultés administratives, comme celles de l'inspection.» Nous avons encore l'espoir de résoudre le problème pour que la Colombie-Britannique, par exemple, n'ait pas à dépenser de 300 000 \$ à 500 000 \$ de plus pour les inspections.

With some changes to federal regulation, we see that the flexibility would exist. The federal act does set some common rules across our own industry, which has its advantage in that.

Senator Angus: Have you discussed this issue with representatives of the Department of Finance? What are their main arguments? Is it more to accommodate your provincial members or to harmonize things? I am not sure how big this issue is.

Mr. Knight: This is evolving within our own system. We work very well with people in the Department of Finance and OSFI. As the situation has evolved, it has become clear to us that everything we are dealing with is interprovincial in terms of providing services. Everything we deal with is not boxed in, if you like, any more in the community *per se* in the province. We must move ourselves out of our own territoriality. We are an awful lot like the country. If you have a \$16 billion asset base in British Columbia, you do not have to think about the rest of the country in terms of the business must do. You must pay attention to your business.

In order to grow the business on the virtual banking model, for example, we are finding that it still must be beyond the borders of British Columbia. Thus, we find the federal act responds to that.

At the same time as we are appearing before both the House committee and this committee, we are talking to the Department of Finance and OSFI. Frankly, we are bringing an even greater clarity to this issue at this point in time. Interestingly enough, we do not want to be farmed out to the provinces.

In that context, we understand that our first cousins in the province of Quebec have strictly provincial legislation — that is, the Desjardins. We work well with them. I will be meeting with them in October or November to talk about how we can do some more business together.

They have a different history. They are not easily compared to the national credit union system, which has had to cobble together these provinces in order to deliver common services across the country. They have a history of culture and unity which allows them to operate in the province of Quebec. They have positioned themselves strategically within their context in that they have the flexibility to pick off a bank and build insurance and trust companies in a unified market more easily than we can. We have to jump through more hoops than they do. They met the challenge by taking Laurentian, et cetera.

Senator Angus: The caisses stay within the province, do they not?

Mr. Knight: Franklin is extremely adept at getting beyond the borders of the province by getting into their other company and services through their subsidiaries. They have a holding company operation. They function aggressively and successfully in international markets because they build around operating companies. I say this in a complimentary way; others might not.

Certains changements dans la réglementation fédérale nous garantiraient la souplesse voulue. La loi fédérale instaure des règles communes dans notre secteur d'activité, ce qui est avantageux.

Le sénateur Angus: Avez-vous discuté du problème avec des représentants du ministère des Finances? Quels sont leurs principaux arguments? S'agit-il de satisfaire vos membres provinciaux ou d'assurer une harmonisation? Je ne vois pas très bien quelle est l'importance du problème.

M. Knight: La situation évolue à l'intérieur de notre propre réseau. Nous avons d'excellentes relations de travail avec le ministère des Finances et le BSIF. Au gré de l'évolution de la situation, il nous est apparu clairement que, en matière de prestation de services, tout se passe au niveau interprovincial. Il n'y a rien de nettement circonscrit, si on veut, ni au niveau local, ni au niveau de la province. Nous devons dépasser la notion de territoire. Nous sommes parfaitement à l'image du pays. Si nos actifs sont de 16 milliards de dollars en Colombie-Britannique, nous n'avons pas à nous limiter au reste du pays pour faire des affaires. Il faut prêter attention à ses affaires.

Pour que l'entreprise s'étende selon le modèle de la banque virtuelle, par exemple, il faut encore, nous le constatons, dépasser les frontières de la Colombie-Britannique. Il nous semble que la loi fédérale est adaptée à cette situation.

Parallèlement à notre comparution devant le comité de la Chambre et devant ce comité-ci, nous avons des entretiens avec le ministère des Finances et le BSIF. À dire vrai, nous sommes en train de rendre la question encore plus claire. Fait intéressant, nous ne voulons pas que notre champ d'activité soit confié aux provinces.

Dans ce contexte, nous croyons comprendre que nos cousins du Québec, le réseau Desjardins, sont soumis à une loi strictement provinciale. Nous avons avec eux de bonnes relations de travail. Je les rencontrerai en octobre ou en novembre pour discuter des moyens de faire davantage d'affaires ensemble.

Leur histoire est différente. Il n'est pas facile de les comparer au réseau national des caisses de crédit, qui a dû traiter avec les provinces pour offrir des services communs dans tout le pays. Ils ont une histoire fondée sur la culture et l'unité qui leur permet de mener leurs activités au Québec. Ils se sont positionnés stratégiquement à l'intérieur de leur contexte, car ils ont la possibilité, beaucoup plus facilement que nous, de s'attaquer à une banque et de mettre sur pied des sociétés d'assurance et de fiducie sur un marché unifié. Nous devons surmonter davantage d'obstacles. Ils ont relevé le défi en s'attaquant à la Banque laurentienne, et cetera.

Le sénateur Angus: Les caisses se limitent à la province, n'est-ce pas?

M. Knight: Ils sont très habiles pour franchir les frontières de la province en faisant appel à une autre société et donner des services par l'entremise de leurs filiales. Ils ont une société de portefeuille. Ils sont dynamiques et réussissent sur les marchés internationaux, parce qu'ils font appel à des sociétés d'exploitation. De ma part, c'est un compliment. D'autres le diraient peut-être sur un ton différent.

In the context of our marketplace and our structures nationally, which is a three tier structure, evolving the federal act will give us the flexibility not to be restrained strictly within provincial boundaries. It will not work any more.

Senator Angus: In terms of the white paper itself, only one of your four points dealt with it negatively. I refer to the point about provincial-federal jurisdiction. Are there other items in the white paper which are of concern to you?

Mr. Knight: To be clear, we saw the white paper respond to the direction set in 1992 wherein it was said that they would focus on getting the screwdriver out to fix the 1992 legislation, where required. On the deposit taking side, the financial services sector had to measure that carefully in the context of the time having changed.

We used to deal with a business problem in the financial institutions industry by saying, "We have two or three years to deal with this problem." I believe that the time frame is now 90 days to 120 days. This is a radical change of management structure and style for financial institutions. Collectively, we are all responding.

The legislative-regulatory situation will not go away easily. A committee to review the payments association is being set up and we will try the task force model. However, if that is what we are doing, then we better do it and get at it as fast as we can. We need to obtain a substantive report from those two operations and place it before committees like this one so that, collectively, we can decide on the rules that govern us because they will not stand still.

Senator Angus: That was my point. Obviously, in an expanded way, these are matters which you will be bringing to the attention of the task force.

Mr. Knight: We take the whole exercise on the part of the government very seriously. It is complex and challenging. We must review how we relate to foreign banks. We want a competitive marketplace within the Canadian marketplace. Frankly, we are pushing ourselves to be one of those players in that marketplace. The banks have done a first-class job of positioning themselves within the Canadian market, but we offer an alternative.

Senator Angus: You did mention in your remarks and in this paper as well your involvement in the international scene. Without getting deeply into the foreign bank issue, which is of great concern to many people, what restrictions do you face when you go into other jurisdictions outside Canada?

Mr. Knight: We almost have to wear two hats here. Historically, our role outside the borders of Canada has been developmental — that is, developing credit unions throughout the world. We were the first credit union system to go into South Korea, for example, to help the Koreans develop a credit union system. It is very basic developmental work.

Dans le contexte de notre marché et de nos structures nationales, à trois niveaux, une modification de la loi fédérale nous donnera la souplesse voulue pour ne pas être limités à l'intérieur des frontières provinciales. Cela ne peut plus marcher.

Le sénateur Angus: Par rapport au livre blanc, un seul de vos quatre points est négatif. Je songe à la question des compétences provinciales et fédérales. Y a-t-il dans le livre blanc d'autres éléments qui vous préoccupent?

M. Knight: Soyons clairs. Nous croyons que le livre blanc est fidèle à l'orientation fixée en 1992. Il a été dit alors que, au besoin, on apporterait des rajustements pour corriger ce qui n'allait pas dans la loi de 1992. En ce qui concerne les dépôts, le secteur des services financiers a dû procéder à une évaluation prudente, car les temps ont changé.

Autrefois, pour nous attaquer à un problème dans le secteur des institutions financières, nous nous disions: «Nous avons deux ou trois ans pour trouver une solution.» Aujourd'hui, les délais ne sont plus que de 90 à 120 jours. C'est un changement radical dans la structure et le style de gestion des institutions financières. Collectivement, nous nous adaptons tous.

Le problème de législation et de réglementation ne va pas se résoudre facilement. On est en train de créer un comité pour examiner l'association des paiements. Nous allons mettre à l'essai la formule du groupe de travail. Si c'est bien ce que nous voulons faire, allons-y, agissons le plus rapidement possible. Il nous faut un rapport de fond sur ces deux domaines d'activité et en saisir des comités comme celui-ci pour que, collectivement, nous décidions des règles qui vont nous régir, car l'évolution est constante.

Le sénateur Angus: Voilà ce à quoi je voulais en venir. De toute évidence, ce sont là les questions, présentées de façon plus étoffée, que vous allez soumettre au groupe de travail.

M. Knight: Nous prenons très au sérieux l'initiative du gouvernement. Elle est complexe et stimulante. Nous devons revoir nos relations avec les banques étrangères. Nous voulons à l'intérieur du Canada un marché concurrentiel. Pour parler franchement, nous voulons nous imposer comme l'un des protagonistes sur ce marché. Les banques ont fort bien réussi à se positionner sur le marché canadien, mais nous offrons un autre choix au consommateur.

Le sénateur Angus: Dans vos observations et dans ce document-ci, vous avez parlé de votre participation sur la scène internationale. Je ne veux pas entrer dans les détails de la question des banques étrangères, qui préoccupe bien du monde, mais à quelles restrictions faites-vous face lorsque vous vous aventurez à l'extérieur du Canada?

M. Knight: Nous devons concilier deux points de vue, ici. Par le passé, nos activités à l'étranger se sont réduites à une aide au développement. Nous avons participé à la mise sur pied de caisses de crédit partout dans le monde. Notre réseau a été le premier à s'intéresser à la Corée du Sud, par exemple. Nous avons aidé les Coréens à se doter d'un réseau de caisses de crédit. Il s'agit d'un travail de développement tout à fait élémentaire.

Historically, when we met with them — and, we worked with CIDA and the federal government — it was all around developmental issues such as, “Do you need more assistance? Do you need technical people?” This fall, they are meeting with Canadian Central and some of our operating companies, and they are looking to do \$100 million of software business, et cetera. It has nothing to do with development. It is probably the best case for development work and putting in money and investing it. It may have taken over 20 years, but we are now soul mates with the fastest growing credit union system in the world, and it will be looking for hundreds of millions of dollars of commercial business. We are having to organize ourselves nationally, and otherwise, in order to do that business. Much of it we can now do, but if we go beyond the borders on the lending, we have to test the fiduciary basis of that. Most of it now is just partnering and commercial business.

Senator Angus: In terms of the foreign bank issue — and, correct me if I am wrong — it is inherent in what you are saying that you would be in favour of much less regulation and opening up of the excess rules.

Mr. Knight: We are not sure if you can resist that, frankly, with the power of the marketplace. Having said that, I would always buy more running room in the marketplace for us to grow and expand and respond. We are looking internally at trying to analyse that.

To be quite candid with you, if time were on our side, there are a number of large and successful cooperative banks internationally — and, we have not had the opportunity to do this — that I should like to sit down with and ask, “What role would you like to play? Perhaps you would like to be an international member of Credit Union Central Canada, throw some capital in, pay some dues, get some services, and provide a back-up to our 950 retail and financial credit unions on certain aspects of lending, et cetera.” We are not there, so we are cautious in how we respond to that.

Senator Angus: Will you be touching on this at the task force?

Mr. Knight: Yes, we will.

Senator Angus: I was not quite sure if you specifically answered my original question. In your discussions with the Department of Finance and OSFI, what arguments specifically were they putting forth to you for getting out of the federal jurisdiction?

Mr. Knight: To some extent, they were responding to some interest raised by our own system on that. Now that we have our dots lined up, we will review it all in a cooperative fashion, which is our style.

Senator Stewart: Would you amplify the remark you just made? To what were they reacting?

Par le passé, nos contacts avec eux — nous avons collaboré avec l'ACDI et le gouvernement fédéral à cet égard — ont gravité autour des problèmes de développement. Nous leur demandons par exemple: «Est-ce qu'il vous faut encore de l'assistance? Avez-vous besoin de techniciens?» Cet automne, les Coréens rencontreront la centrale canadienne et certaines de nos sociétés d'exploitation. Un marché de 100 millions de dollars sur des logiciels est envisagé, par exemple. Cela n'a rien à voir avec le développement. C'est probablement la meilleure preuve qu'il vaut la peine de s'intéresser au développement et d'y investir de l'argent. Il a peut-être fallu plus de 20 ans, mais nous sommes maintenant l'âme sœur du réseau de caisses de crédit qui affiche la plus forte croissance dans le monde, et les affaires commerciales se chiffreront à des centaines de millions de dollars. Nous allons devoir nous structurer au niveau national et sur d'autres plans pour pouvoir nous en occuper. Nous pouvons déjà faire beaucoup, mais, si nous dépassons les simples prêts, nous devons vérifier les bases fiduciaires. Pour l'instant, le partenariat et les affaires commerciales constituent l'essentiel.

Le sénateur Angus: À propos des banques étrangères, vous me corrigerez si je me trompe, mais il découle nécessairement de ce que vous dites que vous seriez en faveur d'une réglementation beaucoup moins lourde et d'un assouplissement de règles qui sont excessives.

M. Knight: Nous ne voyons pas comment vous pouvez résister à ce mouvement, à dire vrai, vu la force du marché. Cela dit, nous sommes toujours prêts à accepter plus de latitude sur le marché pour croître, prendre de l'expansion, nous adapter. Nous examinons notre propre fonctionnement interne dans cette optique.

Je vais être très franc avec vous. Si le temps jouait pour nous, eh bien, il existe sur la scène internationale un certain nombre de grandes banques coopératives qui réussissent bien. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de le faire, mais je voudrais leur demander: «Quel rôle voudriez-vous jouer? Peut-être voudriez-vous être un membre international de la Centrale des caisses de crédit du Canada, y injecter des capitaux, payer des droits, obtenir des services et offrir un soutien, pour certains aspects des activités de prêt, à nos 950 caisses qui s'occupent de crédit financier ou de crédit au détail, et cetera.» Nous n'en sommes pas là. Nous préférons faire preuve de prudence dans nos initiatives.

Le sénateur Angus: Aborderez-vous cette question à l'intérieur du groupe de travail.

M. Knight: Nous le ferons.

Le sénateur Angus: Je ne suis pas sûr que vous ayez vraiment répondu à ma question initiale. Dans vos entretiens avec le ministère des finances et le BSIF, quels arguments précis vous a-t-on donnés pour faire disparaître la réglementation fédérale?

M. Knight: Jusqu'à un certain point, ils ont réagi à un intérêt qui s'est manifesté dans notre propre réseau. Maintenant que tous les enjeux sont connus, nous allons revoir toute la situation dans un esprit de coopération, fidèles à notre façon de procéder.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous préciser votre dernière observation? À quoi ont-ils réagi?

Mr. Knight: They were reacting quite legitimately to a number of our large provincial centrals. I believe at first blush that they thought perhaps it would make doing business easier if federal jurisdiction was dropped. On reflection, and reviewing how we are doing business with each other, we have come to the conclusion that we want to stay under a federal act at the central level.

Senator Stewart: I asked you to amplify that because my first question dealt with your speculation concerning the motivation of the federal approach. I wanted to ask you whether they were taking the Quebec model and applying it to each of the several other provinces, or if it was primarily to achieve simplification and get the federal regulators out of this area.

Mr. Knight: We have worked and will continue to work very closely. Quite legitimately, it is a combination. The combination does involve the Quebec model, but outside of Quebec it does not fit the same in the marketplace. We have a varying size of centrals and power within those provinces. Not all those provinces are of equal size to the province of Quebec in terms of a marketplace, and so it does not fit.

As well, it was a response over the issue of duality of inspection and trying to rationalize that. I do not think we need to do that legislatively; we need to do that administratively. If we have the wherewithal to get at that, we can cut some costs for us but rationalize it for the federal government as well.

Senator Stewart: As I listen to you describe the kinds of businesses that you are now doing provincially, federally and internationally, I begin to ask myself whether the credit unions are gradually becoming virtual banks. I am not objecting to that, but I want to understand the evolution here. Is this really what is happening, except for the ownership down at the unit level? It is probably unfair to ask you to make a comparison between the credit union system on the one hand and the banking system on the other hand, but is there some place where one could get a reliable description of the difference between the two systems?

Mr. Knight: Yes. We can supply the committee with our structures, systems, and the values driving us in terms of our vision and mission. In terms of that community base, we stay consistent. The one member-one vote and the ownership of capital continues to be on the same basis. We have not moved away from that structure.

One of the principles of financial cooperatives is cooperation among cooperatives. We have, therefore, been able to combine forces to provide those services.

From time to time — because we are a wide and diverse system — we may have an individual credit union which thought of moving itself to virtually a bank versus a virtual bank. But it never works because the premise and values on which we were structured were different. We have had to be five times as adept at answering change and moving with it.

M. Knight: Ils ont réagi, bien légitimement, à quelques-unes de nos grandes centrales provinciales. Je crois que, au premier abord, elles ont cru qu'elles auraient la tâche plus facile si elles n'étaient plus soumises à l'autorité fédérale. À la réflexion, et après avoir examiné notre façon de traiter entre nous, nous en sommes arrivés à la conclusion que, au niveau de la centrale, nous préférons le maintien de la loi fédérale.

Le sénateur Stewart: Je vous ai demandé de préciser parce que ma première question porte sur les motivations que vous prêtez aux autorités fédérales. Je voulais vous demander si les responsables reprennent le modèle québécois et tentent de l'appliquer aux autres provinces, ou s'il s'agit avant tout de simplifier les choses et de supprimer la réglementation fédérale dans ce domaine.

M. Knight: Nous avons collaboré très étroitement, et nous continuerons de le faire. Il est tout à fait normal qu'il y ait une combinaison d'éléments divers. Cette combinaison englobe le modèle québécois, mais, en dehors du Québec, il n'est pas aussi bien adapté au marché. Nous avons dans les provinces des centrales de tailles différentes, qui ont des moyens différents. Toutes les provinces n'ont pas un marché aussi important que celui du Québec. Le modèle ne convient donc pas.

De plus, c'était une façon de résoudre le problème de la double inspection, de simplifier l'inspection. Je ne crois pas qu'il faille légiférer pour cela; il suffit de prendre des mesures administratives. Si nous avons tous les moyens qu'il faut pour y parvenir, nous pouvons réduire nos coûts et simplifier les choses pour le gouvernement fédéral.

Le sénateur Stewart: À vous écouter décrire tout ce que vous faites sur les plans provincial, fédéral et international, je commence à me demander si les caisses de crédit ne sont pas en train de devenir des banques, virtuellement. Je ne m'y oppose pas, mais je voudrais comprendre ce qui se passe. Est-ce en fait ce qui est en train de se passer, si on fait abstraction du type de propriété des caisses? Il ne serait probablement pas juste de vous demander de faire une comparaison entre le réseau des caisses de crédit et le réseau bancaire, mais pourrait-on trouver quelque part une description fiable des différences entre les deux?

M. Knight: Oui. Nous pouvons remettre au comité des documents décrivant nos structures, nos systèmes et les valeurs qui inspirent notre conception et nous guident dans notre mission. Pour ce qui est de nos assises collectives, nous demeurons cohérents. C'est toujours une voix par membre, et rien n'a changé sur le plan de la propriété du capital. Nous n'avons pas pris nos distances par rapport à cette structure.

L'un des principes des coopératives financières est la coopération entre coopératives. Nous avons donc pu faire alliance pour offrir ces services.

De temps à autre, étant donné que notre réseau est vaste et divers, il peut arriver qu'une caisse de crédit donnée songe à devenir virtuellement une banque, et non une banque virtuelle. Mais cela ne marche jamais, étant donné que les principes et les valeurs qui inspirent nos structures sont différents de ceux des banques. Nous avons dû être cinq fois plus habiles pour nous adapter au changement, pour aller dans le sens du changement.

Let me wander for a second, because I do not have an answer to this. Frankly, I do not think any financial institutions do. Most of them probably just pretend. We now have this massive world-wide Internet structure which offers some of the most exciting changes that are taking place in this information age. It actually creates a community of its own. People who play on it will have common interests across that Internet, which creates a whole new idea of community.

We are very adept at community. That is the basis of our success.

The community, for us, 40 years ago, could have been a closed-bond operation of all the workers in GM, or of those within a nurses' association, or a teachers' association, or whatever. We then went community-bond in response to the fact that there was a wide geographic community, for example, VanCity, East End.

We are now entering a new age where there is a community, even on the most modern of communications systems, where people hook up together because they have a common interest. Maybe it is just the interest of the Internet.

Our working model, VanCity, is that of a virtual bank on gaining the charter, where we may begin to provide those services. The great challenge for the next one to five years — and it is not just from us as we meet those marketplaces — is the regulatory challenge.

That is why we refer to the task force and the review of the payments association. We have to be on it and at it. This relates to what you are talking about.

We think our value system is intact, as are the general principles under which we operate. We are very adept at manoeuvring within that marketplace. We are trying to continue that full service.

It is like the Spanish armada. We know we are up against the big guys who have all the troops and all the equipment. All we have to do is figure out how to go around them to get our chunk of the market.

Senator Stewart: You will provide us with the documentation for your "yes?"

Mr. Knight: Yes. I thought I should also put it on the record.

Senator Meighen: Mr. Knight, do you mean that you want to end up quacking like a bank and looking like a bank but not being regulated like a bank?

Mr. Knight: We probably have double the regulation because of our federal-provincial structure on the regulatory side. In a different way, we still meet the same fiduciary requirements of financial institutions. We have all the deposit-taking insurance, et

Permettez-moi une courte digression, car je n'ai pas de réponse à cette question. À dire vrai, je pense qu'aucune institution financière n'a la réponse. Il est probable que la plupart d'entre elles essaient de faire croire qu'elles l'ont. Nous sommes maintenant en présence de cette imposante structure mondiale qu'est le réseau Internet, qui promet les changements les plus enthousiasmants de l'ère de l'information. Il crée une collectivité à part, en fait. Les internautes auront des intérêts communs qu'ils partageront grâce au réseau, ce qui fait apparaître une conception toute nouvelle de la collectivité.

Au niveau de la collectivité, nous sommes très adroits. C'est ce qui explique notre succès.

La collectivité, pour nous, il y a 40 ans, ce pouvait être une coopérative de crédit fermée pour tous les travailleurs de GM ou les membres d'une association d'infirmières, d'enseignants, et cetera. Puis, nous sommes passés à la coopérative fermée pour une collectivité, afin de tenir compte du fait que certaines collectivités couvraient un grand territoire, par exemple, VanCity, East End.

Nous entrons maintenant dans une nouvelle ère. Il existe encore une collectivité, même sur les réseaux de communication les plus modernes, auxquels les consommateurs s'abonnent parce qu'ils ont un intérêt commun. C'est peut-être ce qui fait l'intérêt d'Internet.

Notre modèle de travail, VanCity, est celui d'une banque virtuelle, qui nous permettra de commencer à offrir ces services, lorsque nous obtiendrons une charte. Le grand défi, d'ici un à cinq ans — et nous ne sommes pas les seuls à devoir nous adapter à ces marchés — est le défi de la réglementation.

C'est pourquoi nous parlons du groupe de travail et de l'examen de l'association des paiements. Nous devons en faire partie et y travailler ferme. Tout cela se rapporte à ce dont vous parlez.

Nous croyons que notre système de valeurs est intact, tout comme le sont les grands principes qui guident notre fonctionnement. Nous sommes très adroits lorsqu'il s'agit de manoeuvrer sur ce marché. Nous essayons de maintenir des services complets.

C'est comme l'armada espagnole. Nous savons que nous devons affronter de puissants adversaires qui ont toutes les troupes et tout le matériel voulus. Tout ce que nous avons à faire, c'est trouver le moyen de les contourner pour nous emparer d'une partie du marché.

Le sénateur Stewart: Vous allez nous fournir votre documentation, n'est-ce pas?

M. Knight: Oui. Il m'a semblé bon de donner aussi les explications de vive voix pour qu'elles figurent dans le compte rendu.

Le sénateur Meighen: Monsieur Knight, voulez-vous dire que vous allez finir par agir comme les banques, vous présenter comme les banques, mais sans être réglementées comme elles?

M. Knight: Nous sommes probablement soumis à deux fois plus de règlements, étant donné que notre structure nous assujettit aux autorités fédérales et provinciales, en matière de réglementation. D'un autre côté, nous devons satisfaire aux mêmes exigences

cetera. We must provide services similar to banks but, because of our structures, we must provide them differently in creative structures.

We are aiming to be an alternative in terms of full financial services but, over time, sometimes those services have been different between communities.

Senator Meighen: If the world unfolds as the Credit Union would like, where will we be in 20 years in the financial sector in Canada in respect of credit unions and banks?

Mr. Knight: If it unfolded in the way I would like it to unfold, I would see the following. Rather than the old-days' vision of buildings and offices, I would see a distinguished senator becoming very frustrated with his financial institution, which happens to be a bank. The first thought in his head will be to go to his credit union. In Quebec, that might not be a problem.

The Chairman: You talked about the current regulatory problems. Forget about the task force and the payments task force for a moment. You have difficulties now getting into some areas such as joint ventures, retail, and so on. Are those difficulties legislative or regulatory?

I want to know if it is possible to make relatively simple changes now, in advance of the task force doing its work, to remove those barriers for you, recognizing that, by the time legislation arising from the task force is law, we will be in the year 1999 at best or, more realistically, in the year 2000.

Can we recommend something presently to relax — that is your word — your regulatory burden without undercutting the whole system which the task force will be examining? Are there incremental or marginal changes with which we can help and which would deal with some problems while leaving the broader issues to the task force? Would they be legislation or regulation changes? I am not sure which you require.

Mr. Knight: We require some regulatory change; that is correct. In the end, we would need legislative change. We have a combination there. That is why we have an on-going, working relationship with OSFI and the Department of Finance. So that we can start to move incrementally in that direction, that is correct.

The Chairman: Some of those incremental changes could be made without usurping the broader-picture mandate of the task force.

Mr. Knight: Absolutely.

The Chairman: Will you give us those?

Mr. Knight: We will detail those in a follow-up. We will show where they break from one to the other. For retailing financial services in general, we need a change to the act. For example,

fiduciaires que les autres institutions financières. Nous avons l'assurance-dépôts et tout le reste. Nous devons fournir des services semblables à ceux des banques, mais, étant donné notre structure, nous devons les assurer différemment, en innovant sur le plan des structures.

Nous voulons être un fournisseur différent de services financiers complets, mais, avec le temps, il arrive que ces services varient d'une localité à l'autre.

Le sénateur Meighen: Si les choses se passaient comme la Centrale le souhaite, comment, dans le secteur financier au Canada, les caisses de crédit et les banques se situeront-elles les unes par rapport aux autres, dans 20 ans?

M. Knight: Si les choses se passent comme je le souhaite, voici ce qui arrivera, selon moi. La vieille conception des institutions identifiées à des immeubles et à des bureaux disparaîtra. Si un distingué sénateur est exaspéré par son institution financière, qui se trouve être une banque, il songera tout de suite à s'adresser à sa caisse de crédit. Au Québec, cela ne pose peut-être pas de problème.

Le président: Vous avez parlé des problèmes actuels de réglementation. Oubliions un moment le groupe de travail et l'étude sur l'association des paiements. Pour l'instant, vous avez du mal à vous implanter dans certains secteurs comme les coentreprises, les services de détail, et cetera. Est-ce que ces difficultés tiennent à la législation ou à la réglementation?

Serait-il possible d'apporter des changements relativement simples dès maintenant, avant que le groupe de travail n'ait terminé son étude, pour supprimer ces entraves, étant donné que, d'ici que soit adoptée la loi qui découlera de cette étude, nous serons au mieux en 1999 ou, ce qui est plus réaliste, en l'an 2000?

Pouvons-nous recommander quelque chose dès maintenant pour alléger le fardeau de la réglementation sans miner tout le système que le groupe de travail étudiera? Y a-t-il des changements progressifs ou accessoires que nous pouvons apporter pour vous être utiles et qui régleraient certains problèmes, quitte à laisser au groupe de travail le soin d'étudier les questions plus générales? S'agirait-il de modifications à apporter aux lois ou aux règlements? Je ne suis pas sûr de ce qu'il vous faut.

M. Knight: Nous avons besoin de modifications aux règlements, c'est juste, mais, au bout du compte, nous aurions aussi besoin de modifications législatives. Il y a les deux. C'est pourquoi nous avons des relations de travail suivies avec le BSIF et le ministère des Finances. Nous cherchons à évoluer progressivement dans cette direction, vous avez raison.

Le président: Certains de ces changements progressifs pourraient se faire sans usurper le mandat plus vaste du groupe de travail.

M. Knight: Assurément.

Le président: Allez-vous nous les communiquer?

M. Knight: Nous allons donner les détails dans un document de suivi. Nous allons montrer comment ils s'articulent. Pour ce qui est des services financiers de détail en général, nous avons

there may some regulatory changes available in that area. That is just one example.

The 10-50 rule is a change that probably affects all financial institutions. We need to come back to you on that.

The Chairman: Can you do that sooner rather than later — that is, within the next four weeks?

Mr. Knight: Yes. That is not a problem.

The Chairman: To the extent that we understand precisely the changes required, that would be a help.

Mr. Knight, thank you very much for appearing here today.

Our next witnesses are from the Canadian Bankers Association.

Mr. Gordon J. Feeney, Chairman, Executive Council, Canadian Bankers Association and Vice-Chairman, Royal Bank of Canada: Thank you, Mr. Chairman, for the opportunity to appear today.

With me today are Mr. Ray Protti, President and CEO; David Phillips, Vice-President and General Counsel; and Doug Melville, head of the Financial Sector Policy Group.

I assumed the chairmanship of the CBA executive council in June of this year. This is my first appearance before your committee, but I have been actively involved in the CBA for many years now. During that time, the banking industry has had a very productive dialogue with your committee and has benefited from the valuable leadership and debate on reforms to the Canadian financial services industry. The committee's views with respect to the supervisory and consumer protection arrangements are clearly reflected in many of the changes that were passed through Bill C-15 earlier this year.

These are important times for development in the financial sectors of our nation. I know this committee will continue to play a leading role in that process. We look forward to continuing that useful and productive dialogue with you today and in the future.

In our preliminary assessment of the needed changes for 1997, you enunciated some important yardsticks to assess the appropriateness of reforms. Foremost among them was that reforms must serve the consumer of financial services and not the providers. We fully agree with that point of view.

In the discussions prior to the release of the white paper, a number of issues were raised such as the question of banks, networking insurance, or leasing automobiles. Other issues included: the question of whether insurance companies should have deposit-taking powers or be able to participate more fully in the payments system; whether banks should be allowed to merge or not; whether there is need for further deposit insurance reform; or whether foreign entry rules should be eased further.

besoin d'une modification législative. Par exemple, il peut y avoir des modifications des règlements qui sont possibles à cet égard. C'est un simple exemple.

La règle 10-50 est un changement qui concerne probablement toutes les institutions financières. Nous allons devoir vous reparler de cette question.

Le président: Pourriez-vous le faire le plus tôt possible, c'est-à-dire au cours des quatre prochaines semaines?

M. Knight: Oui. Aucun problème.

Le président: Il serait utile que nous comprenions très exactement les modifications qui s'imposent.

Monsieur Knight, merci beaucoup d'être venu témoigner aujourd'hui.

Nos prochains témoins représentent l'Association des banquiers canadiens.

M. Gordon J. Feeney, président du conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens et vice-président, Banque Royale du Canada: Merci, monsieur le président, de nous accueillir aujourd'hui.

Je suis accompagné par M. Ray Protti, président et chef de la direction, David Phillips, vice-président et avocat général, et Doug Melville, chef du Groupe de la politique du secteur financier.

Je suis président du conseil exécutif de l'ABC depuis juin dernier. C'est la première fois que je comparais devant votre comité, mais je suis actif au sein de l'Association depuis de longues années. Pendant cette période, le secteur bancaire a eu un dialogue très fructueux avec votre comité, et il a profité d'un leadership précieux et du débat sur les réformes touchant le secteur canadien des services financiers. Les opinions du comité sur la surveillance du secteur et la protection des consommateurs se reflètent nettement dans nombre de modifications prévues au projet de loi C-15, adopté plus tôt cette année.

Nous traversons une période cruciale dans le développement de nos secteurs financiers. Je suis persuadé que le comité va continuer de jouer un rôle de premier plan dans ce processus. C'est avec empressement que nous allons poursuivre ce dialogue utile et fructueux avec vous aujourd'hui et à l'avenir.

Dans notre évaluation préliminaire des changements qui s'imposent pour 1997, vous avez énoncé des critères importants pour évaluer la qualité des réformes. Le premier de ces critères, c'est que les réformes doivent servir le consommateur de services financiers et non le fournisseur des services. Nous approuvons ce principe sans aucune réserve.

Dans les discussions qui ont précédé la publication du livre blanc, quelques questions ont été soulevées, dont celles des banques qui s'occupent d'assurance ou de crédit-bail automobile. Il y avait aussi d'autres questions. Les sociétés d'assurance doivent-elles pouvoir recevoir des dépôts ou participer plus pleinement au système des paiements? Les banques doivent-elles pouvoir se fusionner ou non? Faut-il une nouvelle réforme de l'assurance-dépôts? Faut-il assouplir davantage les règles régissant l'entrée d'institutions étrangères?

Many of these issues are expected to be reviewed through the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector and the Department of Finance Advisory Committee to Review the Payments System.

I will not take up the committee's time by going over those issues again. There will be further opportunity during the next year or so to address them, I am sure.

We welcome both the intention of the government to conclude a full review and its commitment to act upon the findings of the task force in a timely manner.

However, I would like to make some broad comments on two themes related to consumer benefits. These relate to the concentration of power within the banks and the degree of competition in Canada's financial markets.

There is a view that the concentration of power within banks has reached unprecedented levels. This is very unfortunate because it is not based on fact. The fact is that the share of the largest banks in the Canadian financial services industry has generally been declining since Confederation. In 1870, banks had 79 per cent of the privately held domestic financial services industry. By 1945, the share had fallen to 58 per cent. In 1982, it was 50 per cent and, by 1994, it was 45 per cent, despite all the recent acquisitions of trust companies and securities dealers by the large banks.

The point is that in the domestic private sector financial services industry, the share of banks is lower today than it has been at other times in our history. There is no indication that this will go back to previous levels, an important reason being the emergence of entirely new types of financial intermediaries in the post-war period which compete with the banks for deposit and lending services. The greater cross-border integration of independent financial markets is another reason. Both of these trends are expected to continue and intensify.

The same relative decline of Canadian banks is apparent in the international arena. While the overall concentration of banks in Canada has been declining, banks have increased their share in some markets while losing in others. The four important markets in which banks have gained share are: consumer credit, residential mortgage credit, securities brokerage, and mutual funds. In each of these, bank entry led to increased product innovation, improved consumer access and generally lower prices, all the hallmarks of competitive markets.

Take the consumer credit market as an example. In the 1960s, a car loan could cost as much as four times the prevailing bank prime rate. As this market was opened in 1960s to the banks, which offered broader competition, loan spreads declined dramatically. Today, a car loan can be arranged at just one or two percentage points above the prime rate.

Nombre de ces questions doivent être examinées par le Groupe de travail sur l'avenir du secteur canadien des services financiers et le comité consultatif du ministère des Finances chargé d'examiner le système des paiements.

Je ne vais pas abuser du temps du comité en revenant sur ces questions. Je suis persuadé qu'il y aura d'autres occasions de les examiner au cours de la prochaine année.

Nous sommes heureux que le gouvernement ait manifesté l'intention de mener à bien un examen complet et se soit engagé à donner suite aux conclusions du groupe de travail sans tarder.

Je tiens néanmoins à faire deux observations d'ordre général sur deux thèmes qui se rapportent aux avantages pour les consommateurs. Il s'agit de la concentration du pouvoir entre les mains des banques et du degré de concurrence sur les marchés financiers au Canada.

D'aucuns ont l'impression que la concentration du pouvoir entre les mains des banques a atteint un niveau sans précédent. C'est regrettable, car cette impression n'est pas confirmée par les faits. En réalité, la part détenue par les plus grandes banques dans le secteur des services financiers au Canada a généralement diminué depuis la Confédération. En 1870, elles détenaient 79 p. 100 du secteur canadien des services financiers appartenant à des intérêts privés. En 1945, leur part n'était que de 58 p. 100. En 1982, elle n'était plus que de 50 p. 100 et, en 1994, de 45 p. 100, malgré toutes les acquisitions récentes, par les grandes banques, de sociétés de fiducie et de maisons de courtage en valeurs mobilières.

En réalité, la part des grandes banques dans le secteur privé des services financiers au Canada est plus faible qu'elle ne l'a jamais été au cours de l'histoire, et rien ne permet de croire qu'elles regagneront le terrain perdu. L'une des grandes causes de ce phénomène est l'apparition de nouveaux types d'intermédiaires financiers dans l'après-guerre, intermédiaires qui concurrencent les banques auprès des déposants et des emprunteurs. Une autre cause est l'intégration transfrontalière plus poussée des marchés financiers indépendants. Ces deux tendances devraient se maintenir et même s'intensifier.

Le même déclin relatif des banques canadiennes se vérifie sur la scène internationale. Alors que la concentration globale des banques au Canada a diminué, les banques ont accru leur part sur certains marchés tout en se repliant sur d'autres. Les quatre marchés importants sur lesquels les banques ont gagné du terrain sont les suivants: crédit à la consommation, crédit hypothécaire résidentiel, courtage en valeurs mobilières et fonds mutuels. L'entrée des banques sur chacun de ces marchés a stimulé l'innovation dans les produits, facilité l'accès pour les consommateurs et généralement fait fléchir les prix des services, autant de caractéristiques propres aux marchés concurrentiels.

Prenons l'exemple du crédit à la consommation. Dans les années 60, un prêt-auto pouvait coûter jusqu'à quatre fois le taux préférentiel. Lorsque, dans les années 60, ce marché a été ouvert aux banques, celles-ci ont offert une concurrence plus vive et la marge sur les prêts a littéralement fondu. Aujourd'hui, le taux d'un prêt-auto peut fort bien n'être supérieur au taux préférentiel que de un ou deux points.

The same, although less dramatic, story repeated itself in the residential mortgage market, which banks were only allowed to enter fully in the 1960s. While prices in this market were more reasonable to begin with, what banks brought was coast-to-coast uniform and consistent pricing, tremendous product innovation, and flexible options to suit the needs of individual consumers.

In July of this year, bank-financed residential mortgages stood at \$192 billion compared to slightly above \$1 billion in 1960. At that time, banks accounted for 9 per cent of the market. Today all banks taken together account for 55 per cent and the "Big 6" have about 49 per cent of the market. Banks have gained this market share because we were there to help finance the housing needs of the growing population of young Canadians, when many other established suppliers previously supplying this market were either unwilling or unable to meet the demand.

More recently, the same competitive vigour can be seen at work in other markets that have been opened to greater competition. The mutual fund industry is a prime example. Since 1987, when the market was opened to broader competition, including banks, the industry has expanded to more than six times its former size and there has been a proliferation of funds and different options made available.

The securities brokerage industry is another example. Commission rates have fallen dramatically since 1987 as banks and other institutions, both foreign and domestic, entered this market, bringing innovation such as discount brokerage operations.

A fundamental characteristic of any market is that greater openness and lower restrictions on who can participate will increase competition, improve the quality of products and services, lower prices, and generally improve access and availability to customers.

The examples I have given lend support to this view. It is not just banks that have entered new markets. The financial sector reforms of the past have opened entry into banking. So that, while there have been new opportunities for banks, the non-bank sector has equally obtained banking powers and increased competition. For example, insurance and trust companies now have full powers to engage in business lending. We welcome this competition and suggest that it has been good for consumers and business clients alike.

Sometimes it is argued that restraining competition is necessary to give certain institutions protection or time to adjust. If the objective of reforms is to be consumer-focused, it is hard to justify such arguments in 1996, especially since moves to open the marketplace have been signalled and acted upon in varying degrees since the mid-1980s. The principal group that stands to lose from such delays in enhancing competition are the consumers in Canada.

One of the strengths of Canada's financial system has been that legislators have generally moved in a timely fashion to eliminate restrictions that impede competition. Periodic changes to banking

Le même phénomène, quoique moins frappant, s'est produit sur le marché du crédit hypothécaire résidentiel, sur lequel les banques ne sont entrées de plein pied que dans les années 60. Les prix, sur ce marché, étaient plus raisonnables au départ; ce que les banques ont apporté, ce sont des prix uniformes et cohérents d'un océan à l'autre, une extraordinaire innovation dans les produits et des options souples convenant aux besoins des consommateurs.

En juillet dernier, le portefeuille des hypothèques résidentielles financées par les banques s'élevait à 192 milliards de dollars, contre un peu plus d'un milliard en 1960. À l'époque, les banques détenaient 9 p. 100 du marché. Aujourd'hui, elles détiennent à elles toutes 55 p. 100 du marché, et les six plus grandes, 49 p. 100. Les banques ont conquis cette part de marché parce qu'elles étaient là pour répondre aux besoins d'une population croissante de jeunes Canadiens, alors que beaucoup d'institutions qui servaient jusque-là ce marché ne voulaient pas ou ne pouvaient pas satisfaire cette demande.

Plus récemment, cette même vigueur de la concurrence a pu être observée sur d'autres marchés ouverts à une plus grande concurrence. Le meilleur exemple est celui des fonds mutuels. Depuis 1987, année où ce marché a été ouvert à une plus grande concurrence, notamment celle des banques, ce secteur a été multiplié par six, et il existe maintenant une légion de fonds et d'options diverses.

Autre exemple, le courtage en valeurs mobilières. Les commissions ont beaucoup diminué depuis 1987, c'est-à-dire depuis que les banques et d'autres institutions, étrangères et canadiennes, ont fait leur entrée sur ce marché, y apportant des innovations comme le courtage réduit.

Une caractéristique fondamentale de tout marché est que plus il est ouvert et libre de restrictions à la participation, plus la concurrence s'intensifie, plus la qualité des produits et services s'améliore, plus les prix baissent et, généralement, plus les services sont accessibles et disponibles pour les consommateurs.

Les exemples que j'ai donnés confirment cette observation. Il n'y a pas que les banques qui aient pénétré de nouveaux marchés. Les réformes antérieures du secteur financier ont facilité l'entrée sur le marché bancaire. Si de nouvelles occasions se sont offertes aux banques, le secteur non bancaire a également obtenu des pouvoirs bancaires et intensifié la concurrence. Ainsi, les sociétés d'assurance et de fiducie ont maintenant tous les pouvoirs voulus pour consentir des prêts commerciaux. Nous nous félicitons de cette concurrence et nous affirmons que cette évolution a bien servi les consommateurs et les clients commerciaux.

On soutient parfois qu'il faut limiter la concurrence pour protéger certaines institutions ou leur donner le temps de s'adapter. S'il est vrai que les réformes doivent servir le consommateur, il est difficile de soutenir pareils arguments en 1996, d'autant plus que, depuis le milieu des années 80, on a annoncé et, à des degrés divers, pris des initiatives pour ouvrir le marché. Ceux qui risquent le plus d'y perdre, si on tarde à intensifier la concurrence, ce sont les consommateurs canadiens.

L'un des points forts du système financier au Canada est que les législateurs ont en général agi promptement pour éliminer les restrictions qui entravent la concurrence. Les changements

and non-banking legislation have spurred the emergence of a very strong and efficient financial sector. This is in sharp contrast to the situation south of the border, with its large number of failures, its instability and generally more costly financial services. We hope that the approach that has been seen in Canada will continue.

In this respect, I should like to raise the issue of our openness to competition in the payments system. Let me state clearly that the CBA supports the government's decision to review the payments system. We agree that the important issue of systemic risk must be carefully examined and, subject to systemic risk considerations, participation should be permitted to as broad a range of players as possible. Notwithstanding the comments of some critics, we are not calling for a "closed shop", but we do feel that the integrity of the payments system must be protected.

In the same vein, I should also like to make some comments about the regulation of foreign banks. The participation of foreign banks in Canada is vitally important. After the Bank Act was changed in 1981, many foreign banks, who were already here as provincial finance companies, converted to Schedule II bank status while others came in through the establishment of new operations. While these banks initially faced some growth restrictions, U.S. banks have been exempt from these restrictions since 1989, and, since January of 1995, so have all other foreign banks.

In 1987, when foreign entry was permitted into the securities industry, still more foreign financial institutions established operations in Canada. More recently, you will have seen that ING, a large Dutch insurance group, has announced its intention to establish a deposit-taking subsidiary in Canada. This is a prime illustration of how our markets are changing, as this will be a totally electronic financial institution, or, in the common jargon, a "virtual bank".

Despite the fact that greater access has been steadily provided to foreign participation, their overall experience here has not been encouraging. With a few exceptions, they have not been able to gain market share or earn sufficient profits.

To some extent this was inevitable, given the very competitive nature of Canada's financial services industry. Nonetheless, while all the limitations on their participation have been removed, and they can operate pretty much as any other Canadian bank, it could be that some additional measures are needed.

The fact that foreign banks have to come into Canada as subsidiaries rather than branches is one such issue. While it is our understanding it is not to be on the table for the 1997 round of changes, it is an important issue that we hope will be studied.

Canadian banks have always supported open markets and measures to increase competition. A vibrant foreign bank presence in Canada, as long as it is achieved on a level playing field, is

apportés périodiquement à la législation bancaire et non bancaire ont favorisé l'apparition d'un secteur financier très vigoureux et efficace. Cela tranche de façon frappante avec la situation qui existe chez nos voisins du sud: faillites nombreuses, instabilité, services financiers généralement plus coûteux. Nous espérons que le Canada restera fidèle à son approche.

À cet égard, je voudrais soulever la question de notre ouverture à la concurrence dans le système des paiements. Permettez-moi d'affirmer clairement que l'ABC appuie la décision du gouvernement d'examiner le système des paiements. Nous convenons que l'important problème du risque systémique doit être examiné à fond et que, sous réserve des considérations relatives au risque systémique, il faut permettre la participation du plus grand nombre de joueurs possible. En dépit des observations de certains critiques, nous ne réclamons pas une «chasse gardée», mais nous estimons qu'il faut préserver l'intégrité du système des paiements.

Dans le même ordre d'idées, je voudrais ajouter un mot sur la réglementation des banques étrangères. La présence des banques étrangères au Canada est d'une importance cruciale. Après la modification de la Loi sur les banques, en 1981, de nombreuses banques étrangères, déjà présentes chez nous comme institutions financières de ressort provincial, sont devenues des banques de l'annexe II alors que d'autres se sont implantées en ouvrant des services entièrement nouveaux. Au début, la croissance de ces banques s'est heurtée à certaines restrictions, mais les banques américaines sont soustraites à ces restrictions depuis 1989, et toutes les autres banques étrangères le sont depuis janvier 1995.

En 1987, année où on a autorisé des institutions étrangères à s'implanter dans le secteur des valeurs mobilières, un nombre encore plus grand d'institutions financières étrangères se sont établies au Canada. Vous aurez remarqué, tout récemment, qu'ING, important groupe d'assurance hollandais, a annoncé son intention d'ouvrir au Canada une succursale qui accepterait les dépôts. Cela montre bien comment les marchés évoluent, car il s'agira d'une institution financière entièrement électronique ou, pour reprendre le jargon qui a cours, d'une «banque virtuelle».

Même si les portes ont été ouvertes de plus en plus grandes aux sociétés étrangères, leur expérience, globalement, n'a guère été encourageante. À quelques rares exceptions près, elles n'ont pas pu s'emparer d'une part du marché ou réaliser des bénéfices suffisants.

Jusqu'à un certain point, c'était inévitable, étant donné le caractère très concurrentiel du secteur des services financiers au Canada. Néanmoins, même si toutes les restrictions à leur participation ont été levées et même si elles peuvent se comporter à peu près comme n'importe quelle banque canadienne, il n'est pas impossible que des mesures supplémentaires s'imposent.

Le fait que les banques doivent s'implanter au Canada en ouvrant des filiales et non des succursales peut constituer un problème. Sauf erreur, la question ne sera pas mise sur le tapis en prévision de la série de changements de 1997, mais elle est importante, et nous espérons qu'elle sera étudiée.

Les banques canadiennes ont toujours été en faveur de marchés ouverts et de mesures qui stimulent la concurrence. Une présence dynamique des banques étrangères au Canada, pourvu que les

vital for the continuing competitiveness of the Canadian financial market and its associated benefits for Canadian customers who are increasingly becoming global in their outlook.

There is the question, however, of unregulated financial services providers in Canada, some of which are very large and many foreign owned. For example, Ford's financial arm has a global income of some US \$2 billion. It seems to us that such large players who compete with us in Canadian credit markets should operate under the same regulatory rules as we do in Canada.

Enhancing competition should take precedent over protecting any particular type of player in the market, so there can be no justification for the view that restrictions are necessary to protect Canadian banks or any other financial institution in Canada's domestic market. In any event, Canadian financial institutions, including banks, are up to the challenge, and we do not need the protection and certainly do not want it. The same rationale for encouraging competition applies to other areas, be it insurance, leasing or the payments systems.

I should like now to address the immediate issues and the specific proposals targeted in the white paper for implementation in 1997 and which are listed in your invitation to us.

The committee has received our submission on these issues. The banking industry supports most of the proposals. In particular, we share the white paper's objectives of strengthening consumer protection, easing the regulatory burden on financial institutions and keeping legislation current with evolving trends.

I have already touched on some of these themes. I should now like to highlight our particular views on one of the important major themes in the white paper, namely, the issue of consumer protection. These highlights are drawn from the two-page executive summary at the beginning of our submission.

Under the broad area of consumer protection, an important issue is privacy. Protection of customer privacy is a fundamental cornerstone of banking. The Canadian banking industry has taken a leadership role in establishing one of the highest private sector standards of privacy protection. We are committed to refining our practices to ensure continued high standards of privacy protection in the face of changing market realities and customer needs.

I should mention that our industry received tremendous encouragement from the recent endeavours by the interest and insights coming out of this committee.

Another important consumer protection issue is the disclosure of fees and services to customers. We are committed to continuous improvement in this area, where we already meet or exceed

règles soient les mêmes pour tous, est essentielle au maintien de la compétitivité du marché financier canadien, et des avantages qu'elle assure aux clients canadiens, qui sont de plus en plus ouverts sur le monde.

Reste toutefois la question des fournisseurs de services financiers non réglementés au Canada, dont certains sont très importants et appartiennent à des intérêts étrangers. Par exemple, la branche financière de Ford a des revenus globaux d'environ 2 milliards de dollars américains. Il nous semble que ces joueurs très importants qui nous concurrencent au Canada sur les marchés du crédit devraient être assujettis à la même réglementation que nous.

On devrait donner la priorité à l'amélioration de la concurrence plutôt qu'à la protection d'un type particulier de joueur sur le marché. Par conséquent, on ne peut pas soutenir que des restrictions sont nécessaires pour protéger les banques canadiennes ou quelque autre institution financière sur le marché intérieur canadien. De toute façon, les institutions financières canadiennes, banques comprises, sont à la hauteur du défi. Elles n'ont pas besoin de protection et n'en veulent certainement aucune. La même argumentation en faveur d'une stimulation de la concurrence vaut dans les autres domaines, qu'il s'agisse de l'assurance, du crédit-bail ou des systèmes de paiement.

Je voudrais maintenant aborder les problèmes immédiats et les propositions spécifiques avancées dans le livre blanc pour application en 1997, et qui figurent dans l'invitation que vous nous avez adressée.

Le comité a reçu notre mémoire sur ces questions. Le secteur bancaire est d'accord sur presque toutes les propositions. Plus particulièrement, nous appuyons les objectifs du livre blanc, qui consistent à renforcer la protection du consommateur, à alléger le fardeau de la réglementation qui pèse sur les institutions financières et à actualiser la législation en fonction des tendances d'aujourd'hui.

J'ai déjà abordé certains de ces thèmes. Je voudrais maintenant vous livrer l'essentiel de notre opinion sur l'un des thèmes les plus importants du livre blanc, soit la protection du consommateur. Je tire ces faits saillants du résumé de deux pages qui se trouve au début de notre mémoire.

Dans le domaine général de la protection du consommateur, une question importante est la protection des renseignements personnels. La protection des renseignements personnels du client est l'un des grands fondements du secteur bancaire. Le secteur bancaire canadien a joué un rôle de chef de file en adoptant des normes de protection des renseignements personnels qui figurent parmi les plus exigeantes du secteur privé. Nous sommes déterminés à perfectionner nos méthodes afin de préserver ces normes rigoureuses malgré l'évolution du marché et des besoins du client.

Je dois dire que notre secteur a trouvé des encouragements extraordinaires dans les initiatives récentes, grâce à l'intérêt manifesté par le comité et aux idées qu'il a émises.

Un autre aspect important de la protection du consommateur est celui de la communication aux clients de renseignements sur les frais et les services. Nous tenons à continuer d'apporter des

practices of other financial providers in Canada. We will continue to work with government and other stakeholders to determine if additional voluntary measures can be introduced to help customers understand the features and the prices of financial products and services without limiting the array of products and services provided to meet their differing needs.

We are very committed to ensuring adequate access to basic banking services by low income and disadvantaged segments of the population. The banks are continuing to work with consumer, social and community groups to identify and address the underlying problems so that the banking needs of all Canadians are fully met.

In addition, the industry is planning to meet with all levels of government in the coming months to determine how governments can provide residents with appropriate identification and how banks can provide easier access to social assistance payments.

Tied selling is another consumer issue that has been raised in testimony before the house finance committee in recent weeks. We agree with Minister Peters' statement in testimony before the House Finance Committee that there is no evidence of any tied selling problem. Officials from the federal Competition Bureau echoed the same view in previous parliamentary testimony.

There has been some confusion between the cross-selling of products and services and anti-competitive tied selling, which is covered under the Competition Act. We feel that the existing legislation, coupled with a highly competitive marketplace, provides solid protection for consumers in this area.

The white paper has also raised a number of other issues in the area of consumer protection, such as the subject of prepayment of mortgages. Our submission has some detailed views on this matter, which I will be happy to elaborate upon, if you wish, during the question period.

Canada's banks look forward to working in partnership with all stakeholders to address the challenges that affect the ability of the financial services industry to meet the future needs of Canadian consumers and businesses as we move into the next century.

That concludes my opening remarks and overview of our submission. My colleagues and I look forward to discussing and elaborating on the various issues.

The Chairman: Perhaps you could clarify one point, which may have several parts.

We will be hearing from a number of witnesses over the next three days, particularly from foreign institutions of various kinds, which regard the foreign banking rules as too restrictive in the

améliorations à cet égard, bien que nos pratiques soient déjà comparables ou supérieures à celles d'autres institutions qui offrent des services financiers au Canada. Nous continuerons de collaborer avec le gouvernement et d'autres parties intéressées pour adopter si possible d'autres mesures d'application volontaire afin d'aider les clients à comprendre les particularités et les prix des produits et services financiers sans limiter la gamme des produits et services fournis pour répondre à leurs besoins divers.

Nous sommes tout à fait résolu à assurer un accès adéquat aux services bancaires de base aux personnes à faible revenu et défavorisées. Les banques continuent de travailler avec des groupes de consommateurs, des groupes sociaux et des groupes de citoyens pour cerner et résoudre les problèmes sous-jacents de manière que soient entièrement satisfaits les besoins de tous les Canadiens en matière bancaire.

En outre, les banques prévoient rencontrer tous les niveaux de gouvernement dans les mois à venir pour voir comment les pouvoirs publics peuvent fournir à leurs administrés des moyens appropriés d'identification et comment les banques peuvent faciliter l'accès aux prestations d'aide sociale.

Les ventes liées sont un autre problème de consommation qui a été soulevé au cours des témoignages devant le comité des finances de la Chambre ces dernières semaines. Nous sommes d'accord avec le ministre Peters, qui a déclaré dans son témoignage devant ce comité de la Chambre que rien ne prouvait l'existence d'un problème de ventes liées. Des représentants du Bureau fédéral de la concurrence ont exprimé la même opinion à l'occasion de témoignages antérieurs devant des comités parlementaires.

Il y a eu une certaine confusion entre la vente croisée de produits et services et les ventes liées anticoncurrentielles qui sont visées par la Loi sur la concurrence. Nous estimons que les dispositions législatives actuelles, alliées à un marché où joue une vive concurrence, assurent une solide protection aux consommateurs sur ce plan.

Le livre blanc soulève également un certain nombre d'autres questions relatives à la protection du consommateur, par exemple le remboursement anticipé de prêts hypothécaires. Notre mémoire expose de façon assez détaillée notre opinion sur la question. Je me ferai un plaisir de donner plus de précisions au cours de la période de questions, si vous le souhaitez.

Les banques canadiennes ne demandent pas mieux que de s'allier à toutes les autres parties intéressées pour relever les défis qui ont une incidence sur la capacité du secteur des services financiers de répondre aux besoins à venir des entreprises et des consommateurs canadiens, à l'aube d'un siècle nouveau.

Voilà qui met fin à mon exposé d'ouverture et à cet aperçu sur notre mémoire. Mes collègues et moi nous ferons un plaisir de discuter avec vous et de donner davantage d'explications sur divers sujets.

Le président: Vous pourriez peut-être élucider un point, qui peut se subdiviser en plusieurs parties.

Nous entendrons au cours des trois prochains jours le point de vue d'un certain nombre de témoins, notamment de diverses institutions étrangères, qui considèrent la réglementation imposée

sense that the institutions do not want to come into Canada and be a bank; they want to come into Canada and provide a specific service. Capital One Financial Corporation is an example of a firm that wishes to come into Canada and provide a credit card service. Wells Fargo is an example of a bank wishing to come into Canada and provide a small business loan service.

I am not exactly clear where you stand on the question of what an appropriate response should be to a firm wishing to come into Canada and not be a full-range, full-service financial institution but simply wants to come in with a single, specific product or service targeted at a specific segment of the Canadian market. Do you believe that kind of operation should be subject to all the current constraints of a foreign bank, or do you believe that there should be a more flexible set of rules dealing with those niche marketing operations?

Mr. Feeney: Our response would be fairly simple. Those in the business of banking should be regulated. It protects consumers and it ensures stability of the system. Now, there are financial institutions that may very well want to be regulated on a functional rather than an institutional basis. However, only the federal government has the authority to regulate banks. In fact, companies wishing to go into the banking business, as defined in Canada, should come under that regulation.

On the other hand, if Canadian financial institutions were regulated on a functional basis, obviously Canada's Schedule I banks would structure themselves differently as well. There would be many advantages in being functionally regulated rather than being regulated as a bank.

I come back to a well-worn phrase, namely, "a level playing field" — both in the interests of the consumer and in the interests of Canada in general and the federal government.

We very much feel that functional regulation is not the way to go if people want to enter the banking business. It is no different than Canadian institutions going to other countries in the world.

The Chairman: Basically, you are saying that even if an institution that is a bank in its home country wanted to come into Canada and provide a single service, it should be subject to all the regulatory schemes of a Schedule II bank — that is, it should have to come in under the rules of a Schedule II bank.

Mr. Feeney: Only if the service they wish to provide is currently defined as "banking" in Canada.

The Chairman: On the issue of subsidiary versus branching for foreign banks, you are prepared to live with branching. Is that correct? If you can go to branching, that eliminates many problems.

Mr. Feeney: Yes, perhaps.

The Chairman: Is that like "yes, but"?

aux banques étrangères comme trop restrictive, puisque ces institutions ne veulent pas s'implanter au Canada pour y être des banques, mais pour offrir des services spécifiques. Capital One Financial Corporation, par exemple, souhaite s'implanter au Canada pour offrir un service de carte de crédit. Wells Fargo est une banque qui voudrait s'installer au Canada pour proposer des prêts aux petites entreprises.

Je ne vois pas très bien quelle est votre opinion sur la réponse à donner à une institution qui veut s'installer au Canada sans y offrir toute la gamme des services bancaires, qui veut seulement pour proposer à un segment précis du marché canadien un produit ou un service unique et bien spécifique. Croyez-vous que ce type d'activité doit être assujéti à toutes les contraintes actuellement imposées à une banque étrangère, ou pensez-vous qu'il doit y avoir un ensemble de règles plus souples pour ces institutions qui s'intéressent seulement à certains créneaux?

M. Feeney: Notre réponse serait assez simple. Ceux qui veulent offrir des services bancaires doivent être soumis à une réglementation, ce qui protège les consommateurs et garantit la stabilité du système. Or, il y a des institutions financières qui peuvent très bien vouloir être réglementées sur une base fonctionnelle plutôt qu'institutionnelle. Toutefois, seul le gouvernement fédéral a le pouvoir de réglementer les banques. En fait, les sociétés qui veulent avoir chez nous des activités bancaires telles qu'on les définit au Canada, doivent être assujetties à cette réglementation.

Par ailleurs, si les institutions financières au Canada étaient réglementées sur une base fonctionnelle, il est évident que les banques canadiennes de l'annexe I se structureraient différemment, elles aussi. Il y aurait de nombreux avantages à être réglementé sur une base fonctionnelle plutôt que comme une banque.

J'en reviens à cette expression usée, les «règles du jeu équitables». Cela est dans l'intérêt du consommateur et dans l'intérêt du Canada en général et du gouvernement fédéral.

Nous sommes convaincus qu'il ne faut pas s'engager dans la voie de la réglementation fonctionnelle, si des sociétés veulent avoir des activités dans le domaine bancaire. La situation n'est pas différente de celle des institutions canadiennes qui veulent s'implanter à l'étranger.

Le président: En somme, vous dites que, même si une institution qui est une banque dans son pays d'origine voulait s'implanter au Canada pour offrir un seul service, elle devrait être soumise aux mêmes dispositions réglementaires que les banques de l'annexe II, c'est-à-dire qu'elle devrait respecter les mêmes règles qu'une banque de l'annexe II.

M. Feeney: Seulement si le service qu'elle veut offrir est actuellement défini comme une activité bancaire au Canada.

Le président: Sur la question des filiales ou des succursales des banques étrangères, vous êtes disposés à accepter qu'il y ait ici des succursales. Ai-je raison? Si vous pouvez accepter cela, beaucoup de problèmes sont éliminés du même fait.

M. Feeney: Oui, peut-être.

Le président: C'est comme «oui, mais».

Mr. Feeney: There is some confusion concerning what "foreign bank branching" really means. We view this in the same way as we view insurance distribution, auto leasing and the sale of annuities. Each offers the opportunity to increase competition in the Canadian financial services marketplace and to help the consumers and the business clients in Canada. So that foreign branching will not bring branches on street corners across Canada.

There is some confusion about that throughout the country. It is not the intent of these institutions to provide consumer services on the various street corners across the country.

Basically, branch banking will provide them an opportunity to provide wholesale banking under slightly different terms than they do today. It avoids the costly regulatory issues of setting up a subsidiary, reporting separately, and those types of things. Here again, we come back to the level playing field. If people wish to enter into a given line of business, they should be regulated.

Mr. Raymond J. Protti, President and Chief Executive Officer, Canadian Bankers Association: To add to my chairman's comments, we support foreign bank branching. It is as simple as that. Mr. Feeney has indicated that there are some different perceptions as to what that means. We want to make it clear that we will not all of a sudden see an explosion of retail branches across the country. It is in the mid-market.

Although this is not by any means a precondition to our support of this concept, we raise a number of public policy issues which the government must consider. Do they understand the regulatory implications of the move? Do they understand what it means for oversight? Do they understand what it means for taxation? Do they understand what the added risk of banks operating without capital in this country will mean?

Those are issues which the government needs to consider from a public policy perspective. If the government is satisfied with its answers to that issue, that is fine, let us go. We are ready.

The Chairman: You have clearly concluded in your own mind that it is possible to answer those questions in a way which makes branching all right for Canadians.

Mr. Protti: It may very well be from a public policy perspective.

Senator Angus: I wish to welcome you here, Mr. Feeney and Mr. Protti, as well as your colleagues. We have been looking forward to your appearance before our committee.

At the beginning of your remarks, you stated that there is a perception in Canada, at the provincial and federal government

M. Feeney: Il y a une certaine confusion sur ce qu'on entend vraiment par «succursale de banque étrangère». Nous envisageons cette question de la même manière que la vente d'assurance, le crédit-bail automobile et la vente de rentes. Dans chaque cas, il y a possibilité d'intensifier la concurrence sur le marché canadien des services financiers et d'aider les consommateurs et les clients commerciaux au Canada. Ce n'est pas parce que les succursales de banques étrangères vont être acceptées au Canada qu'on en trouvera à tous les coins de rue.

Une certaine confusion règne à ce sujet dans tout le pays. Ces institutions n'ont pas l'intention d'offrir des services aux consommateurs à tous les coins de rue.

Essentiellement, les succursales donneront aux institutions étrangères la possibilité d'offrir des services bancaires de gros dans des conditions légèrement différentes de celles d'aujourd'hui. Cette formule permet d'éviter les contraintes réglementaires coûteuses comme la mise sur pied d'une filiale, la production de rapports distincts, et cetera. Ici encore, les règles du jeu doivent être équitables pour tous. Ceux qui souhaitent avoir un certain type d'activité doivent être assujettis à une réglementation.

M. Raymond J. Protti, président et chef de la direction, Association des banquiers canadiens: Je voudrais ajouter un mot aux observations de mon président. Nous sommes en faveur des succursales des banques étrangères. C'est très simple. M. Feeney a dit qu'on se faisait des idées différentes de ce que cela voulait dire. Nous voulons qu'il soit clair qu'il n'y aura pas du jour au lendemain une explosion du nombre de succursales qui offrent des services de détail partout au Canada. Il s'agit d'un marché intermédiaire.

Bien qu'il ne s'agisse aucunement d'une condition préalable à notre appui, nous soulevons un certain nombre de questions de politique dont le gouvernement doit tenir compte. Est-ce que les conséquences de ce choix sur le plan de la réglementation sont bien comprises? Est-ce que l'on comprend ce que cela veut dire sur le plan de la surveillance? Sur celui de la fiscalité? Est-ce que l'on comprend les conséquences du risque plus élevé que présenteront les banques qui ont des activités au Canada sans y détenir un capital?

Ce sont des questions auxquelles le gouvernement doit réfléchir pour arrêter sa politique officielle. Si le gouvernement est satisfait des réponses qu'il trouvera à ces questions, très bien, allons-y. Nous sommes prêts.

Le président: Vous avez quant à vous tiré une conclusion claire: on peut donner à ces questions des réponses qui permettront de conclure que les succursales de banques étrangères peuvent être acceptées au Canada.

M. Protti: C'est fort possible, dans l'optique de la politique gouvernementale.

Le sénateur Angus: Je vous souhaite la bienvenue, messieurs Feeney et Protti, ainsi qu'à vos collègues. Nous avions hâte que vous comparassiez devant nos comités.

Au début de votre exposé, vous avez dit qu'on avait l'impression, au Canada, au niveau des gouvernements fédéral et

levels, across the system and amongst consumers, that there is an undue concentration of power in the hands of the major banks.

Mr. Feeney: That is right.

Senator Angus: You then said that this a wrong perception and made a very eloquent plea as to why it is wrong.

Why do you think that wrong perception exists?

Mr. Feeney: Mainly because over the past 12 months, if not 12 years, the basic argument put forward from many corners in the financial services sector, and at the political level as well on occasion, is that there is this tremendous concentration, that something should be done about it, and that it should not be allowed to grow.

Today, the major six banks have 60 per cent of Canadian deposits, but they lend out 68 per cent of consumer credit. There is no question about contributing to the financial requirements, mainly of young Canadians on the consumer side, having a smaller percentage of the deposits.

Of the total market, we hold 49 per cent of residential mortgages and 24 per cent of mutual funds. In non-residential mortgages, the figure is 19 per cent, which is more your business. However, of the short-term business credit, we hold 80 per cent.

I only mention those figures because they demonstrate that the intermediation role that Canada's large banks play is being carried out, particularly when the lending side is a much higher concentration in small business and consumer business than the consumer deposit side. That speaks positively in terms of the banks, but any of those percentages would indicate that it is not an unreasonable level of concentration. As a matter of fact, in many other industries in Canada the level of concentration by the top three or four companies is much larger. I will not use the airlines as an example because there are only two, but that is the case with oil companies and insurance companies. The banking industry is not any different in the structure of Canada.

Mr. Protti: I have been in this job for three and one-half months. I have had an enormous amount of difficulty in sorting out the contesting claims that have come from all sides of this issue with respect to the size of the financial services sector in this country, who plays in what part of it and what share they have. Indeed, one of the salutary benefits of having a task force is that, before long, we should finally have a comprehensive, non-partisan assessment of the size of the financial services sector in this country and of who has what share of it. I am looking forward to that because it is a bewildering set of data.

Senator Angus: Exactly. Your predecessor, Mr. Brock, was in here earlier this year deploring the bank bashing that occurs. It is now time to clear the air. Frankly, there are other perceptions which exist, for example, that we have one of the finest banking systems in the world, that the systemic risk is minimal in our country compared to that in some of the other banking systems in

provinciaux, dans tout le système et chez les consommateurs, que trop de pouvoir était concentré entre les mains des grandes banques.

M. Feeney: C'est juste.

Le sénateur Angus: Vous avez ajouté que cette perception était fausse et vous avez livré un plaidoyer éloquent pour le démontrer.

Comment expliquez-vous cette fausse perception?

M. Feeney: Surtout par le fait que, depuis 12 mois, pour ne pas dire 12 ans, le grand argument qui est brandi dans de nombreux secteurs des services financiers, et à l'occasion au niveau politique, est qu'il existe une terrible concentration, qu'il faut faire quelque chose, qu'il ne faut pas tolérer un renforcement de cette concentration.

Aujourd'hui, les six grandes banques ont 60 p. 100 des dépôts au Canada, mais elles assurent 68 p. 100 du crédit à la consommation. Il est certain qu'elles contribuent à répondre aux besoins financiers, surtout ceux des jeunes consommateurs canadiens, qui détiennent un pourcentage plus faible des dépôts.

Sur l'ensemble du marché, nous détenons 49 p. 100 des prêts hypothécaires résidentiels et 24 p. 100 des fonds mutuels. Pour ce qui est des prêts hypothécaires non résidentiels, le pourcentage se situe à 19 p. 100 — c'est davantage votre champ d'activité. Quant au crédit à court terme, notre part est de 80 p. 100.

Si j'énumère ces chiffres, c'est uniquement parce qu'ils montrent que les grandes banques canadiennes s'acquittent de leur rôle d'intermédiaire, d'autant plus que le degré de concentration dans les prêts aux petites entreprises et aux consommateurs est beaucoup plus élevé que du côté des dépôts des consommateurs. Cela est tout à l'honneur des banques, mais tous ces pourcentages semblent montrer qu'il n'existe pas une concentration déraisonnable. En fait, dans beaucoup d'autres secteurs d'activité au Canada, le pouvoir est beaucoup plus fortement concentré entre les mains des trois ou quatre plus grandes sociétés. Ne parlons pas des lignes aériennes, car il n'y en a que deux, mais c'est le cas pour les pétrolières et les sociétés d'assurance. Le secteur bancaire n'est pas un cas à part au Canada.

M. Protti: J'occupe mon poste depuis trois mois et demi. J'ai eu beaucoup de mal à m'y retrouver dans les affirmations contradictoires qui fusent de toutes parts au sujet de la taille du secteur des services financiers au Canada, du rôle des différents acteurs dans les divers domaines et de leurs parts respectives du marché. L'un des effets salutaires qu'aura le groupe de travail est que, avant longtemps, il nous donnera une évaluation complète et impartiale de la taille du secteur des services financiers chez nous et de sa répartition entre les différents joueurs. J'ai hâte de connaître cette évaluation, car il y a là une série de données déroutantes.

Le sénateur Angus: Exactement. Votre prédécesseur, monsieur Brock, a déploré, lorsqu'il a comparu ici cette année, cette campagne de dénigrement menée contre les banques. Il est temps de mettre les pendules à l'heure. À dire vrai, il y a aussi des perceptions différentes. On dit par exemple que nous avons l'un des meilleurs réseaux bancaires du monde, que le risque

the OECD countries, that our payment system is a very sound one, and so on. These are good things.

I wish to ask you about your method of setting these bad perceptions to rest. We can do many things with statistics. I have taken careful note of your statistics. In terms of market share, it appears that you are diminishing, in a national, domestic and global context, your concentration of power. Therefore, there is a sympathetic ear here.

Let us take the example you used of the payment system and the question of a level playing field. If the name of the game is to diminish risk and to preserve the integrity of our system, are there other players who can effectively compete with the banks without creating some element of risk?

Mr. Feeney: The answer is "yes". There is no suggestion that this would increase the systemic risk. When the review is done over the next year or so, the task force must keep its eye on the ball in terms of protecting the consumer and the businesses in Canada so that when they receive a payment, finality of payment is guaranteed as well. That is why we say, "Open it up. Set the rules that guarantee that for Canadians and let in all the players who meet the guidelines." People will then make a decision as to whether they want to be in or out.

Today, there are many institutions that can be direct clearers in the payment system. They elect not to do and go through a direct clearer, mainly because of the volume of their payments relative to the costs of the systems they would have to set up to meet regulatory requirements, to settle, and this type of thing. Generally, it is easier to outsource that function to large banks who provide it as a service. For many years, banks have provided that service to fairly large trust companies as just another corporate service.

Many who have the opportunity today do not really go that route. Much of the noise on the payment system side of it is from non-financial institutions. This is where the Department of Finance and regulatory bodies in general have to look at how to build regulation around that.

The Canadian Payments Association is chaired by a senior officer of the Bank of Canada. The number of bank directors on the board is a minority. It is not a bank-driven club. This change was made seven or eight years ago, if not longer.

Senator Angus: I am one of those who would like to see these false myths dispelled. I believe there is another approach that can be taken. You talk about believing in a level playing field for all who want to play in offering financial or banking services as currently defined. The emphasis is on the word "currently". May I take it from your comment that there might be room to redefine what constitutes banking services and to carve out a cadre of financial services which do not involve the same kind of risk to

systemique est minime dans notre pays, si on compare le réseau à certains autres dans des pays de l'OCDE, que notre système de paiements est très solide, et cetera. Ce sont des éléments positifs.

Comment vous y prenez-vous pour faire disparaître ces perceptions négatives? Nous pouvons faire bien des choses avec des statistiques. J'ai soigneusement pris note de celles que vous venez de donner. Pour ce qui est de la part de marché, il semble que la concentration du pouvoir entre les mains des banques diminue sur les plans national, intérieur et mondial. Vous trouvez donc ici une oreille sympathique.

Revenons à votre exemple du système de paiements et à l'équité des règles pour tous. Si l'objectif est de réduire les risques et de préserver l'intégrité de notre système, y a-t-il d'autres joueurs qui peuvent concurrencer efficacement les banques sans qu'apparaisse un certain élément de risque?

M. Feeney: Je dois répondre oui. Personne ne dit que le risque systémique serait accru. Au cours de son étude, pendant l'année qui vient, à peu près, le groupe de travail ne doit pas perdre de vue l'objectif, qui est la protection du consommateur et des entreprises au Canada, de manière que, lorsqu'ils reçoivent un paiement, le caractère définitif de ce paiement soit également garanti. C'est pourquoi nous disons: «Ouvrez tout le secteur. Établissez des règles propres à donner cette garantie aux Canadiens, et acceptez tous les joueurs qui satisfont aux lignes directrices.» Chacun décidera ensuite s'il veut participer ou non.

Aujourd'hui, de nombreuses institutions peuvent être membres adhérents du système de paiements. Elles préfèrent ne pas l'être et faire appel à un membre adhérent, surtout en raison du volume de leurs paiements, par rapport au coût des systèmes qu'elles devraient mettre en place pour satisfaire aux exigences de la réglementation, pour régler les paiements, et cetera. Généralement, il est plus facile de confier cette fonction aux grandes banques qui fournissent ce service. Pendant de longues années, les banques l'ont fourni à des sociétés de fiducie assez importantes au même titre que n'importe quel autre service aux sociétés.

Un grand nombre d'institutions qui ont aujourd'hui cette possibilité ne s'en prévalent pas. Tout ce bruit autour du système des paiements vient en grande partie d'institutions non financières. C'est de ce côté que le ministère des Finances et les organismes de réglementation doivent se tourner pour élaborer une réglementation à ce sujet.

L'Association canadienne des paiements est présidée par un haut fonctionnaire de la Banque du Canada. Au sein du conseil, les administrateurs de banque constituent une minorité. Ce n'est pas un club à la solde des banques. Ce changement a été apporté il y a sept ou huit ans, voire il y a plus longtemps.

Le sénateur Angus: Je suis de ceux qui voudraient que ces mythes sans fondement disparaissent. Selon moi, on peut emprunter une autre approche. Vous avez dit que vous teniez à ce que les règles du jeu soient équitables pour tous ceux qui veulent offrir des services financiers ou bancaires tels qu'ils sont actuellement définis. L'accent est mis sur le terme «actuellement». Dois-je déduire qu'il serait possible de redéfinir ce qui constitue un service bancaire et de mettre à part un ensemble de services

the system and, therefore, may not require the same amount of regulation? You are painting with a very broad brush.

Mr. Feeney: Risk to the system involves the payment system, as such, which we set aside. However, from a public policy standpoint, government needs to look at this notion of carving out.

As Mr. Protti mentioned, there are five or six issues which must be looked at, not the least of which is a capital base in Canada in case an institution gets in trouble; that is to say, the actual payment of corporate taxes. There is no question as to which is the most heavily taxed industry in the country. Carving out and allowing, in some respects, foreign players to play in a different sandbox to avoid a number of these things would not be good public policy for Canada. This is one of the issues.

Senator Angus: That is one of the issues for the taxpayer, yes.

Mr. Protti: In the last three months, we witnessed four different announcements which speak directly to the point that Senator Angus has raised. There were announcements concerning Trimark, AGF, VanCity and ING, which speak directly to the incredible pace and rapidity of change in the industry. Fundamentally, they raise the issues which you have just put on the table, Senator Angus.

We welcomed the creation of the task force. We hope it will move speedily because everything is changing so rapidly on us. What we have witnessed over the last decade — and this is happening even faster now — is a blurring of the distinctions between all the players in the financial services sector. Is a life insurance company a trust company, a bank, a securities dealer or an insurance company? Collectively, we need to think through what that means for this country. More important, we need to determine what it means for the type of regulatory system we will have in place.

We will be emphasizing two or three points of principle over the next 12 to 18 months. The first is competition; and, yes, we believe in it firmly. We believe we can handle it successfully. The second is that we need a financial services sector which serves the interests of consumers. That is where we will be. We will be looking at every proposal that comes forward from that perspective. Third, we want a level playing field.

The specific point you make is: Do we need more flexibility in the way in which we organize and regulate ourselves? The answer may be "Yes"; but our principle will be that if you give it to someone who is selling a particular product, then we want the same flexibility as well. Otherwise, we will not be able to compete. That issue alone may change fundamentally the way in which governments regulate financial institutions in this country.

financiers qui ne présentent pas le même genre de risque pour le système et qui, par conséquent, ne nécessiteraient pas le même niveau de réglementation? Vous peignez la situation à très grands traits.

M. Feeney: Le risque pour le système fait intervenir le système des paiements comme tel, que nous mettons de côté. Toutefois, sur le plan de la politique du gouvernement, celui-ci s'interroge sur cette idée de mettre des services à part.

Comme M. Protti l'a dit, il faut examiner cinq ou six questions, dont la moindre n'est pas la réserve de capitaux à détenir au Canada, au cas où une institution serait mise en difficulté; je veux parler du paiement de l'impôt sur le revenu des sociétés. Tout le monde sait quel est le secteur d'activité le plus lourdement imposé au Canada. Si on mettait certains services à part et si, à certains égards, on laissait des institutions étrangères jouer selon des règles différentes pour éviter certaines contraintes, ce ne serait pas une saine politique pour le Canada. Voilà une des questions qui se posent.

Le sénateur Angus: C'est l'une des questions qui se posent pour le contribuable, effectivement.

M. Protti: Au cours des trois derniers mois, il y a eu quatre annonces différentes qui se rapportent directement au point que le sénateur Angus a soulevé. Elles concernent Trimark, AGF, VanCity et ING, ce qui témoigne du rythme, de la rapidité incroyables des changements qui se produisent dans l'industrie. Fondamentalement, ces annonces soulèvent les questions que vous venez de mettre sur le tapis, sénateur Angus.

Nous nous félicitons de la création du groupe de travail. Nous espérons que les choses se passeront rondement, car tout change si vite autour de nous. Depuis une dizaine d'années — et le phénomène est encore plus rapide maintenant —, les distinctions se brouillent entre les différents types de joueurs dans les services financiers. Une société d'assurance-vie est-elle une société de fiducie, une banque, une maison de courtage ou une société d'assurance? Tous ensemble, nous devons nous demander ce que cela signifie pour notre pays. Plus important encore, nous devons nous interroger sur les conséquences pour notre régime de réglementation.

Au cours des 12 à 18 prochains mois, nous mettrons l'accent sur deux ou trois points de principe. Tout d'abord, la concurrence. Nous y croyons fermement. Nous croyons pouvoir l'affronter avec succès. Deuxièmement, le secteur des services financiers doit servir les intérêts des consommateurs. C'est ce que nous allons tâcher de faire. Nous allons examiner toutes les propositions qui vont dans ce sens. Troisièmement, nous voulons que les règles du jeu soient équitables pour tous.

Vous demandez en fait si nous avons besoin de plus de souplesse dans la façon dont nous nous organisons et nous réglementons? Peut-être que oui, mais notre principe sera que, si vous donnez cette souplesse à une institution qui vend un produit particulier, vous devez nous l'accorder aussi. Autrement, nous serons incapables de livrer concurrence. À elle seule, cette question peut transformer profondément la manière dont les gouvernements réglementent les institutions financières au Canada.

Senator Angus: In terms of the level playing field argument, you focused on unregulated players coming into the Canadian credit markets. You gave one example, which is the Ford automobile leasing and financing organization. Could you give us some other examples of unregulated players? It is not too scary when you hear of Ford, for example. However, there may be others which imply more risk to the system.

Mr. Feeney: There are several which fall into that category. One can use GM or GE Capital as examples. The issue is not so much how many are here today. The issue is how many will be here in two or five years if we do not put in place the regulatory environment.

All financial institutions and so-called non-financial institutions around the world are looking for new markets outside their home markets. The ING example coming in as a virtual bank is an example of a financial institution, a large insurance company, looking for new markets. That is why we believe that if there was ever a time to review the regulatory environment in Canada and get it right to protect us and Canadians into the twenty-first century it is now, with this review.

Senator Angus: I do not want this to be taken in the wrong way; however, it is in your interest to avoid being seen as wanting to have it both ways.

Mr. Feeney: That is absolutely right.

Senator Angus: We senators can sometimes get away with that. On the one hand, we hear, "We are willing to have open competition in all these segments." When you were asked in the early part of the questioning by the chairman about the foreign banks, it sounded to me like you were saying, "Oh sure, we are happy that they can come in, but..." You then gave some examples. I want to be sure that the position of the CBA and its members is that you do not have a problem.

Approximately last week, we were visited by a minister from the U.K. who was deploring the fact that the number of foreign banks in Canada had gone from 59 to 47 and that there were only two U.K. banks here because of this huge regulatory burden and they could not get any return on capital. She said that it was too bad for Canadian consumers and the industry in general in terms of access to capital and that we have it all wrong. She made a persuasive argument. I was hoping that you would say, "Yes, we agree with her fully."

Mr. Feeney: We do not want to put any "buts" around what we say other than the caveat at the top, or at the bottom, that the regulatory environment treat all institutions in a particular business, such as banking, in the same way. Basically, that is the only caveat that we place on it. However, there are a number of technical things.

Senator Angus: They are huge, though; they become the ultimate roadblock.

Mr. Protti: If the Government of Canada thinks this is a good idea, it is fine with us. We are ready.

Le sénateur Angus: À propos de l'équité des règles du jeu, vous avez parlé de joueurs non réglementés qui s'implantent sur le marché canadien du crédit. Vous avez donné un exemple, la branche de Ford qui s'occupe du crédit-bail automobile et du financement. Auriez-vous d'autres exemples d'entités non réglementées? Ford ne suscite pas beaucoup d'inquiétudes, mais il peut y avoir d'autres joueurs qui présentent plus de risques pour le système.

M. Feeney: Il y en a plusieurs autres qui sont dans la même catégorie. GM ou GE Capital, par exemple. Le problème n'est pas tant de savoir combien il y en a ici aujourd'hui, mais combien il y en aura dans deux ans, dans cinq ans, si nous ne nous dotons pas d'une réglementation.

Toutes les institutions financières et les institutions dites non financières du monde sont à la recherche de nouveaux marchés en dehors de leur marché intérieur. ING, qui s'implante comme une banque virtuelle, est un exemple d'institution financière, de grande société d'assurance, qui est en quête de nouveaux marchés. C'est pourquoi nous croyons que, s'il y a jamais eu un moment où il fallait revoir le régime de réglementation du Canada et le rectifier pour nous protéger, nous et les Canadiens, à l'aube du XXI^e siècle, c'est bien maintenant.

Le sénateur Angus: Je ne voudrais pas qu'on interprète mal cette remarque, mais il est dans votre intérêt de ne pas avoir l'air de vouloir gagner sur les deux tableaux.

M. Feeney: Parfaitement juste.

Le sénateur Angus: Nous, sénateurs, pouvons parfois y arriver. Vous nous dites que vous êtes prêts à avoir une concurrence libre dans tous les segments du marché. Au début de la période des questions, le président vous a interrogé au sujet des banques étrangères. J'ai eu l'impression que vous disiez à peu près ceci: bien sûr, nous sommes heureux qu'elles s'implantent chez nous, mais... Puis, vous avez donné quelques exemples. Je voudrais être sûr que l'ABC et ses membres n'y voient aucun problème.

La semaine dernière, je crois, une ministre britannique nous a rendu visite, et elle a déploré le fait que le nombre de banques étrangères au Canada ait diminué de 59 à 47, et qu'il n'y ait que deux banques britanniques chez nous à cause du fardeau très lourd de la réglementation et parce qu'elles n'arrivent pas à obtenir de rendement sur leurs capitaux. Elle a ajouté que c'était dommage pour les consommateurs canadiens et l'ensemble du secteur, en ce qui concerne l'accès aux capitaux. Selon elle, nous faisons complètement fausse route. Elle a présenté une argumentation convaincante. J'espérais que vous alliez vous dire entièrement d'accord avec elle.

M. Feeney: Nous ne voulons pas multiplier les «mais». Nous voulons simplement faire une mise en garde tout au début ou tout à la fin: il faut que la réglementation traite de la même façon toutes les institutions présentes dans un secteur d'activité, comme les affaires bancaires. Essentiellement, c'est notre seule réserve. Mais il y a bien des questions d'ordre technique qui se posent.

Le sénateur Angus: Mais elles sont énormes, car elles deviennent le pire obstacle.

M. Protti: Si le gouvernement du Canada estime que c'est une bonne idée, nous n'avons pas d'objection. Nous sommes prêts.

Senator Angus: No “buts”?

Mr. Protti: No “buts”. Some thinking has gone on inside the Government of Canada for some time on this issue. From a public policy perspective, make sure the regulatory implications are understood. Do not be surprised with what may happen on the taxation side. Should the Government of Canada decide that this is a good thing, fine, we are ready.

Senator Angus: Intentionally, I did not mention anything about mergers of the big six. I will leave that to my colleagues.

Senator Kenny: Mr. Feeney, thank you for appearing before us. If I heard you correctly, you said that any form of banking activity should conform to the regulatory requirements that apply to banks. In effect, that sets up a barrier of sorts to people who want to come in and cherry-pick different aspects of the work that banks do. You could argue that, ultimately, that affects the competitiveness in that sector.

Senator Kirby, or one of you, went on to say, “Have you considered whether or not the regulations should take place by sector?” You replied quickly to that. Your bottom line was, “No, I do not think we should. We should keep the status quo.”

Was that an answer upon which you have reflected, or was that an answer you would like to reserve comment on and reflect upon further, or is that the final word we will hear from the Canadian Bankers Association on this issue?

Mr. Feeney: Basically, I went on to say that if it was decided, in the wisdom of people, to regulate by product, then the minimum there would be that the same approach would apply to Canadian banks. Basically, that is what we are saying.

Senator Kenny: My question is: Would you like that to happen to Canadian banks? As an organization, have you had a chance to reflect on that? If you have, what is your conclusion?

Mr. Protti: There are two things at play here. First, if you are to come in and cherry-pick in the market as you suggest, Senator Kenny, under whose rules should you be allowed to cherry-pick — under the existing ones, which all of the existing players are playing by; or should there be a new special set of rules for you and only for you? Our answer to that question is, “No, there should not be.”

The second question is: Should we basically change the basis upon which we regulate financial products and institutions in the country? That is an excellent question to which we do not as yet have a definitive answer.

Senator Kenny: That was my question. Do you anticipate reflecting further on that as an organization and coming back to us with a view on this?

Le sénateur Angus: Sans réserves?

M. Protti: Sans réserves. La réflexion sur cette question chemine depuis un certain temps à l'intérieur du gouvernement canadien. Pour arrêter la politique gouvernementale, il faut veiller à ce que les conséquences sur le plan de la réglementation soient bien comprises. Il ne faut pas être surpris de ce qui risque de se passer en matière de fiscalité. Si le gouvernement du Canada décide qu'il est bon de s'engager dans cette voie, nous sommes prêts.

Le sénateur Angus: J'ai fait exprès de ne pas parler de fusions entre les six grandes banques. Je laisse à mes collègues le soin d'aborder la question.

Le sénateur Kenny: Monsieur Feeney, je vous remercie d'avoir accepté de comparaître. Si je vous ai bien compris, vous avez dit que toute forme d'activité bancaire devait être conforme aux exigences réglementaires imposées aux banques. Dans les faits, cela dresse une sorte de barrière devant ceux qui voudraient s'occuper de seulement certains éléments de l'activité des banques. On pourrait soutenir que, au bout du compte, cela a des répercussions sur la compétitivité dans ce secteur.

Le sénateur Kirby ou l'un d'entre vous a ensuite posé la question suivante: «Vous êtes-vous demandé si, oui ou non, il devait y avoir une réglementation par secteur?» Vous avez réagi rapidement en disant en somme que vous ne pensiez pas que nous devions faire ce choix, qu'il valait mieux s'en tenir au statu quo.

Est-ce que c'était là une réponse mûrement réfléchie, ou une réponse sur laquelle vous vous réservez le droit de revenir pour la commenter ou d'y penser encore? Est-ce que c'est la réponse définitive de l'Association des banquiers canadiens là-dessus?

M. Feeney: Au fond, j'ai aussi ajouté que, s'il était décidé, dans la sagesse du peuple, d'imposer une réglementation par produit, il faudrait tout au moins que la même approche s'applique aux banques canadiennes. Voilà ce que nous disons, pour l'essentiel.

Le sénateur Kenny: Ma question est la suivante: souhaitez-vous cette évolution pour les banques canadiennes? Votre association a-t-elle réfléchi à la question? Si oui, quelle est votre conclusion?

M. Protti: Il y a deux enjeux ici. Tout d'abord, si ces institutions viennent choisir sur le marché les activités qui leur conviennent, comme vous l'avez dit, sénateur Kenny, selon quelles règles pourraient-elles le faire? Les règles existantes, qui s'appliquent à tous les joueurs, ou un nouvel ensemble de règles spéciales qui ne s'appliquent qu'à ces institutions? Notre réponse, là-dessus, c'est qu'il ne doit pas y avoir de règles spéciales.

Deuxième question: devrions-nous modifier les bases sur lesquelles nous réglementons au Canada les produits financiers et les institutions? C'est une excellente question, mais nous ne sommes pas encore arrivés à une réponse définitive.

Le sénateur Kenny: C'était justement ma question. Votre association entend-elle faire une réflexion là-dessus et nous communiquer ensuite son opinion?

Mr. Protti: There is no doubt we will be doing some substantial reflection on that because that is one of the principal questions that the task force will be asking us. Do we have a definitive answer to the question: Do you prefer function or product regulation to institutional regulations? At the moment, no we do not.

Senator Kenny: You do not now, but in six months you might come back with a different view?

Mr. Protti: That is right.

Mr. Feeney: If it was the conclusion or leaning of the task force that that is the way they felt Canada should go, then, with many years of experience in the industry in total, we would want to put a position on the table in terms of making sure any gaps in regulation or any pitfalls in thinking are on the table. The decision can then be made from there.

Senator Kolber: I am slightly confused on the question of branch banking for foreign banks. From what I understand, I do not believe it has anything to do, as you pointed out, with setting up branches on various corners in Canada. Is it not a question of how it is capitalized?

Mr. Feeney: Absolutely.

Senator Kolber: I do not think that has come across. My understanding is that a branch bank, for example Chase Manhattan or Citicorp, could come here without bringing a penny into Canada and then compete with Canadian banks to try to cherry-pick — or whatever words you care to use — to get the large corporate loans and government business. With people the size of Goldman, Sachs & Company, who are ten times the size of Dominion Securities, will not the Canadian securities business be in some danger of being shifted to Wall Street?

Mr. Feeney: Absolutely. That is the point that we were trying to underline, namely, that many Canadians and many people involved in the debate have a misunderstanding that this means more competition at the consumer level. Our point is quite the opposite.

Senator Kolber: You did not make that clear. You talked about the possibility of branches on corners. One has nothing to do with the other.

Mr. Feeney: No. I want to clarify what I said. It does not mean branches on every corner and it does not mean what a lot of people think in Canada. It does not mean more competition at the consumer level. Basically, it is wholesale banking and is a way of structuring from a capital standpoint as much as anything. You are absolutely right.

Senator Kolber: If it would put a section of our industry in jeopardy, it is something we should be aware of. If you could present a page on this subject, it would be helpful.

Mr. Feeney: Yes, we will.

M. Protti: Il est certain que nous allons beaucoup y réfléchir, car c'est l'une des principales questions que le groupe de travail va nous poser. Avons-nous une position définitive sur cette question? Est-ce que nous préférons la réglementation des produits à celle des institutions? Pour l'instant, nous n'avons pas la réponse.

Le sénateur Kenny: Vous ne l'avez pas maintenant, mais, dans six mois, vous pourriez revenir nous présenter une position différente?

M. Protti: C'est exact.

M. Feeney: Si telle était la conclusion ou la préférence du groupe de travail que le Canada doit s'engager dans cette voie, nous voudrions, forts de l'expérience de longues années dans ce secteur d'activité, exposer notre position pour nous assurer que tout le monde est au courant de toute lacune dans la réglementation, ou de tous les écueils éventuels. La décision pourrait ensuite être prise.

Le sénateur Kolber: Je suis un peu perdu au sujet de la question des succursales de banques étrangères. D'après ce que j'ai compris, je ne crois pas qu'il s'agisse d'ouvrir des succursales à tous les coins de rue au Canada, comme vous l'avez dit. Est-ce que c'est une question de capitalisation?

M. Feeney: Absolument.

Le sénateur Kolber: Je ne pense pas que cela a été bien compris. Ce que je comprends, c'est qu'une banque étrangère, la Chase Manhattan ou Citicorp, par exemple, pourrait ouvrir ici une succursale sans avoir un sou au Canada et concurrencer ensuite les banques canadiennes en choisissant les secteurs qui l'intéressent, pour faire de gros prêts aux entreprises ou obtenir la clientèle des gouvernements. Avec des institutions comme Goldman, Sachs & Company, dix fois plus importantes que Dominion Securities, est-ce que tout le marché des valeurs mobilières au Canada ne risque pas de se retrouver à Wall Street?

M. Feeney: Bien sûr. C'est ce que nous essayons de faire ressortir. Bien des Canadiens, bien des personnes qui participent au débat se méprennent en croyant que cela intensifiera la concurrence à l'avantage du consommateur. Nous disons que c'est exactement le contraire qui se produira.

Le sénateur Kolber: Vous ne l'avez pas fait comprendre clairement. Vous avez parlé de la possibilité que des succursales ouvrent leurs portes à tous les coins de rue. Les deux choses n'ont rien à voir l'une avec l'autre.

M. Feeney: Non. Je vais préciser ce que j'ai dit. Cela ne veut pas dire des succursales à tous les coins de rue, et cela ne veut pas dire non plus ce que bien des Canadiens pensent. Il n'y aura pas plus de concurrence au niveau du consommateur. Au fond, il s'agit de services bancaires de gros, et ce peut fort bien être une manière de se structurer du point de vue du capital. Vous avez absolument raison.

Le sénateur Kolber: Si cela risque de mettre en péril une partie de notre secteur bancaire, nous devrions être au courant. Il nous serait utile que vous nous présentiez un document à ce sujet.

M. Feeney: Nous le ferons.

The Chairman: I want to make sure I understood your response to Senator Kolber's question.

Your response seems to be that Canadian banks need protection from large, foreign competitors for fear that if they entered this country, they would seize a significant segment of the market. That is the Goldman, Sachs & Company example. That is my interpretation of your response. Is that correct?

Mr. Feeney: We are saying that we welcome the competition. However, the government and policy makers, from a public policy standpoint, need to understand clearly and regulate certain aspects to protect Canadians and Canada.

Senator Angus: From what?

Senator Meighen: From what?

Mr. Feeney: Mr. Protti, will you pick up on those points?

Mr. Protti: I wish to clarify Senator Kolber's point and what Mr. Feeney said.

When we are talking about branching, we are not talking about retail banking, consumer banking; we are talking about wholesale banking.

The Chairman: We are familiar with the issue. We understand that.

Mr. Protti: We are comfortable with any decision the Government of Canada takes on the issue of branching. We are ready to meet the competition in whatever form it materializes. However, there are two or three issues that the Government of Canada needs to think through. It needs to think through the regulatory issue, the issue of capital taxes and the recourse to assets in case of solvency difficulties. That is all we have said. They have done some thinking in the Department of Finance and OSFI about these issues. If they can sort out their thinking and say, "This makes sense," then we are ready.

Senator Meighen: If that is the case, then, notwithstanding the access to huge pools of capital across the border, you are prepared to accept whatever impact that may have on the street corner?

Mr. Feeney: Absolutely.

Mr. Protti: Yes. We are ready for the competition.

Senator Angus: However, you are sounding a warning. I hear you say, "We are ready, let us go, but you better watch out. You better warn Canadians what will happen." That is what it sounds like.

Mr. Feeney: We are simply putting up a flag saying, "Be sure to regulate systemic risk, capital taxes and government things."

Senator Meighen: Suppose we were able to do that. Is our branch banking system in no risk of foundering, in your opinion?

Mr. Feeney: No. Our branch banking means our basic consumer and small business.

Le président: Je veux être sûr de comprendre la réponse que vous avez faite au sénateur Kolber.

Vous semblez dire que les banques canadiennes ont besoin d'une protection contre les grands concurrents étrangers, qui risqueraient de s'emparer d'un segment important du marché. Goldman, Sachs & Company, par exemple. Voilà comment j'interprète votre réponse. Est-ce que j'ai raison?

M. Feeney: Nous disons que la concurrence ne nous fait pas peur. Cependant, le gouvernement et les artisans de la politique doivent comprendre clairement la situation, du point de vue de l'intérêt public, et réglementer certains aspects pour protéger les Canadiens et le Canada.

Le sénateur Angus: Les protéger de quoi?

Le sénateur Meighen: De quoi?

M. Feeney: Monsieur Protti, pourriez-vous répondre?

M. Protti: Je voudrais tirer au clair ce qu'ont dit aussi bien le sénateur Kolber que M. Feeney.

Quand nous parlons de succursales, il ne s'agit pas de services bancaires de détail, de services au consommateur, mais de services de gros.

Le président: Nous connaissons bien cette question. Nous comprenons.

M. Protti: Nous accepterons sans difficultés ce que le gouvernement du Canada décidera à propos des succursales. Nous sommes prêts à affronter la concurrence, peu importe la forme qu'elle prendra. Mais il y a deux ou trois questions que le gouvernement doit examiner avec soin. Il doit réfléchir à la question de la réglementation, à celle de l'impôt sur le capital et à celle des actifs, en cas de problème d'insolvabilité. C'est tout ce que nous avons dit. Au ministère des Finances et au BSIF, on a réfléchi à ces questions. S'ils arrivent à se faire une idée et concluent que cela a du bon sens, nous sommes prêts.

Le sénateur Meighen: Éventuellement, vous seriez prêts, même si ces institutions ont accès à d'énormes réserves de capitaux au sud de la frontière, à accepter les conséquences que cela pourrait avoir sur le nombre de succursales qui ouvriraient leurs portes?

M. Feeney: Absolument.

M. Protti: Oui, nous sommes prêts à affronter la concurrence.

Le sénateur Angus: Mais vous lancez un avertissement. Vous nous dites: «Nous sommes prêts, allons-y, mais vous faites mieux de faire attention. Vous faites mieux de prévenir les Canadiens de ce qui va se passer.» On dirait que c'est ce que vous dites.

M. Feeney: Nous vous prévenons simplement qu'il faut réglementer le risque systémique, l'impôt sur le capital et tout ce qui concerne le gouvernement.

Le sénateur Meighen: Supposez que nous puissions y arriver. Selon vous, le réseau de nos succursales bancaires ne risque pas de s'effondrer?

M. Feeney: Non. Nos succursales bancaires s'occupent des services de base aux consommateurs et des petites entreprises.

Senator Kolber: That is retail. If you talk about capital taxes, there will be no capital.

Mr. Feeney: That is our point.

Senator Kolber: You should make that point.

My second question is about Wells Fargo. I find this a bit astonishing — that is, if I have the facts right. It indicates that Wells Fargo has been doing to small business lending what Capital One did to credit cards. In other words, they are offering a credit scoring system by direct mail and they have been offering small loans, meaning under \$100,000, to small businesses in the United States. By keeping the applications and processing simple, they can reduce the fixed cost. However, they have been informed by OSFI that an application under section 521 would be denied, even though they seem to be a true bank.

If they are so good at lending money of that size and they have a system which is obviously not a secret, why can we not do it in Canada? It bothers me that parliamentarians bash the banks, mostly because of loans to small business. In my opinion — without meaning to hurt any sensibilities here — the CBA has not been doing a good job of explaining it. I do not think the CBA meets with members of Parliament and does all the things it should be doing to explain. Perhaps the explanations will not hold water, but they should at least try. If these people at Wells Fargo are so good, why can we not do it?

Mr. Feeney: This will sound like a partisan comment, but in the past two days, in fact, that product has been announced by a Canadian bank. In the past two days, we have had approximately 500 businesses a day requesting that card.

Senator Kolber: When you say “we”, it must be the Royal Bank.

Senator Feeney: This product was under development for upwards of one year, with focus groups and small business in Canada across the country, trying to find a product with which the small business person was comfortable. It has been in the mill quite a long time. It is a way of organizing a line of credit and then drawing down on it as you want it. You happen to use a piece of plastic as a key to the bank. Basically, that is what it is. It is credit scoring the same as we use in the consumer business.

Senator Kolber: However, it is a different credit scoring. It is not based on the merits or demerits of the business. It is based on the guy asking for the money, owning a house or a car, et cetera. That seems to be basic in this kind of lending. Why were we not doing it ten years ago?

Mr. Feeney: Yes.

Mr. Protti: I accept your criticism. I think you are correct. In the first three months on the job, I met a few dozen members of Parliament and ministers and senators, and they have told me that precisely. They have told me that we have a good story to tell. We have not put that story out, and it is no one's job except us to get it

Le sénateur Kolber: Ce sont les services de détail. Vous parlez d'impôt sur le capital, mais il n'y aura pas de capital.

M. Feeney: C'est justement ce que nous disons.

Le sénateur Kolber: Vous devriez faire ressortir ce point.

Ma deuxième question porte sur Wells Fargo. Cela me paraît un peu étonnant, en tout cas si mes renseignements sont exacts. Apparemment, Wells Fargo a fait pour les prêts aux petites entreprises ce que Capital One a fait pour les cartes de crédit. Autrement dit, l'institution offre par courrier direct un système d'évaluation par points, et elle a proposé des petits prêts, c'est-à-dire de moins de 100 000 \$, aux petites entreprises aux États-Unis. Elle peut réduire ses frais généraux en optant pour la simplicité dans les demandes et le traitement. Mais le BSIF l'a informée qu'une demande présentée aux termes de l'article 521 serait rejetée, même si l'institution semble être une banque authentique.

S'ils excellent tellement dans les prêts de cette importance et si leur système n'est pas secret, ce qui est évident, pourquoi ne pouvons-nous pas en faire autant au Canada? Je trouve agaçant que les parlementaires dénigrent les banques, surtout à cause du dossier des prêts aux petites entreprises. Je ne veux froisser personne, mais je ne crois pas que l'ABC a bien expliqué la situation. Je ne pense pas que l'association rencontre les parlementaires et fasse tout ce qu'il faut pour expliquer les faits. Ces explications ne résisteraient peut-être pas à l'analyse, mais il faudrait au moins faire un effort. Si les types de Wells Fargo sont si bons, pourquoi ne pouvons-nous pas en faire autant?

M. Feeney: Cette observation paraîtra partielle, mais, ces deux derniers jours, une banque canadienne a justement annoncé ce produit. Ces deux derniers jours, environ 500 entreprises par jour nous ont demandé cette carte.

Le sénateur Kolber: Quand vous dites «nous», il doit s'agir de la Banque Royale.

M. Feeney: Ce produit a été en préparation pendant plus d'un an. Des groupes de réflexion et des petites entreprises de tout le Canada ont essayé de trouver un produit qui convienne au dirigeant de petite entreprise. Le projet est à l'étude depuis fort longtemps. Il s'agit d'une manière d'organiser une ligne de crédit et d'y faire appel au besoin. Une carte de plastique sert de clé pour entrer à la banque. Voilà de quoi il s'agit, en gros. L'évaluation du crédit se fait comme pour les prêts à la consommation.

Le sénateur Kolber: Mais c'est un type d'évaluation différent. Il n'est pas fondé sur la valeur ou les points faibles de l'entreprise. On vérifie si le type qui demande de l'argent a une maison, une voiture, et cetera. Cela semble être la règle de base dans ce genre de prêt. Pourquoi ne sommes-nous pas passés à l'action il y a déjà dix ans?

M. Feeney: Effectivement.

M. Protti: J'accepte votre critique. Je crois que vous avez raison. Au cours de mes trois premiers mois à mon poste, j'ai rencontré quelques dizaines de députés, des ministres et des sénateurs, et ils m'ont dit exactement la même chose. Ils m'ont dit que notre version des faits était bonne. Nous ne l'avons pas fait

out. They are quite correct, and that is something on which we will be working assiduously.

Senator Kolber: Stop turning out so many esoteric papers, because no one reads them. My best advice is to go and talk to people.

Senator Meighen: I am sorry to follow along this line, but what Senator Kolber said seems to make eminent sense. Do you really think the Canadian public, without knowing all the facts, will accept at face value that this product that you said has just been announced in the last two years and parallels that which Wells Fargo proposes to bring in would have been announced had Wells Fargo not threatened to come into the country?

Mr. Feeney: Yes.

Senator Meighen: Therefore, a segment of the public says, "We better open the doors to them; otherwise, the Canadian banks will not move until they have to." That is part of the public perception to which Senator Kolber referred.

Mr. Feeney: My answer would be "yes". It would be brought to the marketplace, as with many other products in Canada, as top-line products, both on the consumer and business side.

Canada's financial services sector — not just banks, but the total financial services sector — does not need to take a back seat to any financial services sector in any country, U.S. or otherwise.

Senator Meighen: I happen to share your view.

Mr. Feeney: The entire financial services industry is very innovative, not just the banks.

Senator Meighen: To what extent does our branch banking system, nation-wide, when you compare it to the system which exists in the United States, cause an inherent, different playing field or cause problems for us and questions of reciprocity? We are not comparing the same two systems. Therefore, it makes it difficult if we wish to preserve our own.

Mr. Feeney: It does not make it difficult to preserve our own system — and, by that I mean the Canadian system that exists and has existed for a long time — because it will be driven by the public, by consumers and by businesses, particularly small businesses, where you have a large network of branches. Even in recent times, there have been many studies done by large accounting firms and other consulting firms around the world about the demise of the branch banking system. It will be at the peril of any bank or trust company or other organization who gets ahead of their customers in closing their branches in this country, because it is so much a part of the fabric.

No, I do not believe that the banking system — that is, the financial services system as we know it — is in jeopardy because of that. I believe it is unfair that a Canadian bank cannot go across the border and operate on a national basis, because that is one of the resources that Canada has, namely, a banking system that is pretty good at running some of the largest networks in the world.

connaître. Et c'est à nous et à personne d'autre de la faire connaître. Ils ont tout à fait raison. Nous allons travailler là-dessus de façon assidue.

Le sénateur Kolber: Arrêtez de sortir tous ces documents alambiqués, personne ne les lit. Ce que je vous conseille, c'est d'aller discuter avec les gens.

Le sénateur Meighen: Je suis désolé de poursuivre dans le même ordre d'idées, mais ce que dit le sénateur Kolber est éminemment sensé. Pensez-vous vraiment que le public canadien, sans connaître tous les faits, croira sans broncher que ce produit qui a été annoncé ces deux derniers jours et qui ressemble à celui que Wells Fargo propose d'offrir aurait été annoncé si Wells Fargo n'avait pas menacé de s'implanter au Canada?

M. Feeney: Oui.

Le sénateur Meighen: C'est pourquoi une partie du public dit: «Vaut mieux leur ouvrir les portes; autrement, les banques canadiennes ne feront rien tant qu'elles n'y seront pas forcées.» Cela fait partie de la perception du public que le sénateur Kolber a décrite.

M. Feeney: Je serais porté à répondre oui. Le produit aurait été mis sur le marché, comme beaucoup d'autres produits de toute première qualité qui sont offerts tant aux consommateurs qu'aux entreprises au Canada.

Le secteur des services financiers au Canada — pas seulement les banques, mais tous les services financiers — n'ont pas à être subordonnés aux services financiers d'un autre pays, pas plus des États-Unis que d'un autre.

Le sénateur Meighen: Je partage votre opinion.

M. Feeney: Tout le secteur des services financiers, et pas seulement les banques, fait preuve d'une grande créativité.

Le sénateur Meighen: Dans quelle mesure notre réseau national de succursales bancaires, si on le compare au réseau qui existe aux États-Unis, peut-il en soi faire que les règles du jeu ne soient pas les mêmes pour tous ou nous poser des problèmes, notamment de réciprocité? Nous ne comparons pas deux systèmes identiques. Il est difficile de préserver notre propre système.

M. Feeney: Il n'est pas difficile de préserver notre propre système — je veux parler du réseau canadien qui existe maintenant et qui existe depuis fort longtemps —, car c'est le public, les consommateurs et les entreprises, particulièrement les petites entreprises, qui font vivre ce grand réseau de succursales. Même ces derniers temps, de grands cabinets d'experts-comptables et d'autres firmes de consultants dans le monde ont fait de nombreuses études sur la disparition du réseau des succursales bancaires. Toute banque, société de fiducie ou autre institution qui devancerait ses clients en fermant ses succursales courraient à sa perte, car les succursales font partie intégrante de la vie de notre société.

Non, je ne crois pas que le système bancaire, c'est-à-dire le système des services financiers tel que nous le connaissons, soit menacé à cause de cela. Je crois qu'il est injuste qu'une banque canadienne ne puisse pas franchir la frontière et mener ses activités sur une base nationale, car c'est l'une des ressources du Canada: un système bancaire qui excelle dans l'exploitation de

That is a value added that could be brought to the U.S. marketplace. I would suspect that the spreads for the intermediation business in that country would not be 300 or 400 basis points higher than Canada and the cost of consumer services would not be 55 to 60 per cent higher than in Canada if they had that kind of competition.

Senator Meighen: Without giving me an entire course on the history of the negotiation with the United States, what is the main objection, and do you see any possibility of achieving that in the Canadian market? What is the *quid pro quo*?

Mr. Feeney: It will come rather slowly because it is not just the rules for a foreign bank going in but the rules for the indigenous banks in the U.S.

Senator Meighen: That is still different.

Mr. Feeney: Yes. We must remember that. That does make a difference. However, on a *quid pro quo* basis on the cross-border banking, it makes it less attractive.

Senator Meighen: There is a legal opinion floating around that has been provided to one of the organizations appearing before us that the proposed provisions in the white paper are contrary to Canada's investment obligations under NAFTA. Have you had had an opportunity to look at that? Do you have a contrary opinion?

Mr. Protti: I am not familiar with that. I will have to look at it. May we get back to you in writing on that, Mr. Chairman? I have not seen that.

Senator Meighen: Fine. I understand that you will hear about it in the next day or two.

Senator Stewart: Reference has been made two or three times, in passing, to taxation. I am asking this question out of my vast ignorance.

Senator Meighen: Do you mean capital tax?

Senator Stewart: I will put it in my own way. In the case of profits by companies originating outside Canada which provide service on a functional basis, how are our taxes levied and collected by Canadian governments?

Mr. Feeney: Basically, the large Canadian banks earn between 30 and 40 per cent of their profits outside of Canada. We pay taxes on those profits the same as if they were earned in Canada.

Senator Stewart: Where you have a company which has its place of origin outside Canada, but provides a financial service on a functional basis within Canada, do Canadian governments tax the profits made by that company on that service? If so, in what way?

Mr. Feeney: My understanding is, no, they do not get taxes on that profit.

réseaux qui comptent parmi les plus grands du monde. Il y a là une valeur ajoutée dont le marché américain pourrait profiter. Je crois que, chez les intermédiaires financiers, l'écart entre les taux payés sur l'épargne et exigés sur les prêts ne serait pas de 300 à 400 points de base plus élevé qu'au Canada et que les coûts des services aux consommateurs ne seraient pas de 55 à 60 p. 100 plus élevés qu'au Canada si ce genre de concurrence existait.

Le sénateur Meighen: Je ne veux pas tout un cours sur l'histoire des négociations avec les États-Unis, mais quelle est la grande objection? Est-il possible d'atteindre cet objectif sur le marché canadien? Quel est la contrepartie?

M. Feeney: Les progrès seront plutôt lents, car il ne s'agit pas que des règles visant les banques étrangères, mais aussi de celles qui régissent les banques américaines aux États-Unis.

Le sénateur Meighen: Encore différent.

M. Feeney: Effectivement, il ne faut pas l'oublier. Cela fait une différence. Toutefois, pour ce qui est de la réciprocité dans les activités bancaires transfrontalières, cela rend la chose moins intéressante.

Le sénateur Meighen: Nous avons entendu parler d'une opinion juridique qui aurait été donnée à l'un des organismes qui a comparu devant notre comité voulant que les dispositions proposées dans le livre blanc aillent à l'encontre des obligations que le Canada a contractées dans l'ALÉNA en matière d'investissement. Avez-vous eu l'occasion d'examiner la question? Avez-vous une opinion contraire?

M. Protti: Je ne connais pas très bien la question. Je vais devoir l'étudier. Pourrions-nous vous communiquer notre opinion par écrit, monsieur le président? Je n'ai pas étudié le problème.

Le sénateur Meighen: Très bien. Je crois comprendre que vous en entendrez parler dans un jour ou deux.

Le sénateur Stewart: Il a été question deux ou trois fois de fiscalité, en passant. C'est ma profonde ignorance qui me pousse à poser cette question.

Le sénateur Meighen: Vous voulez parler de l'impôt sur le capital?

Le sénateur Stewart: Je vais formuler la question à ma manière. Dans le cas des bénéfices provenant de l'étranger que des sociétés tirent de certains services, comment les gouvernements canadiens établissent-ils les cotisations et perçoivent-ils l'impôt?

M. Feeney: En gros, de 30 à 40 p. 100 des bénéfices des grandes banques canadiennes proviennent de l'étranger. Nous payons de l'impôt sur ces bénéfices comme s'ils étaient réalisés au Canada.

Le sénateur Stewart: Lorsqu'une société d'origine étrangère offre un service financier au Canada sur une base fonctionnelle, est-ce que les gouvernements canadiens imposent les bénéfices provenant de ce service? Si oui, de quelle manière?

M. Feeney: Je crois savoir que ces bénéfices ne sont pas imposés.

Mr. Protti: I am not sure. I will have to get back to you because I am not familiar with that issue. I will provide a written reply to you.

Senator Stewart: Taxation has been mentioned several times. I want to discover how important a factor it is.

Mr. Feeney: On a corporate tax basis?

Senator Stewart: Yes, but there it would be put in the amalgam — that is, the whole complex.

Mr. Feeney: Yes.

Senator Stewart: In effect, the profit made on this particular financial, functional basis might be going to subsidize some other aspect of the corporation's operation which might be outside Canada altogether.

Mr. Douglas W. Melville, Director, Commercial and Regulatory Affairs, Canadian Bankers Association: A number of the foreign institutions operating within Canada will fund themselves through loans from their parent company into Canada. The Canadian operation will then pay interest on those loans back out.

If you take the U.S. as an example, there is a bilateral tax treaty in place between Canada and the United States where each government withholds 10 per cent of those remittances. That is an issue which has been raised by one of the foreign Schedule II banks in previous testimony before the House Finance Committee. In our view, that is a matter for the government to deal with on a bilateral basis, government by government, around the world.

Does that respond to your angle?

Senator Stewart: I am trying to discover why you seem to imply that it is not a matter of concern to you but is a matter to be dealt with by governments between themselves. That suggests that you do not feel that the taxation of profits made by those who provide services on a functional basis is unfair to you as banks.

Mr. Melville: The reason the withholding tax is not of the same concern to us is that there is a level playing field there. All players operating in Canada would remit that tax in repatriating interest payments to their home jurisdiction. The same would be true for Canadian operations that fund themselves in a similar way. From our perspective, that is a level playing field.

We did raise the issue of non-bank financial institutions, or other institutions which would come into Canada under a different regulatory and tax scheme, particularly in the area of capital taxes. Those institutions would not be subject to capital taxes calculated for Schedule II domestic banks here in Canada. Therefore, we do have a concern that those institutions would not be operating on the same level playing field with domestic Schedule I institutions.

There are, however, ways that the government can deal with that. For example, in the United States, state institutions can arbitrarily assign an amount of capital as being employed within their jurisdiction and charge a capital tax accordingly.

M. Protti: Je n'en suis pas certain. Je vais devoir communiquer avec vous. Je ne connais pas très bien la question. Je vais vous répondre par écrit.

Le sénateur Stewart: On a parlé de la fiscalité à plusieurs reprises. Je voudrais savoir s'il s'agit d'un facteur important.

M. Feeney: Vous voulez parler de l'impôt sur le revenu des sociétés?

Le sénateur Stewart: Oui, mais il faudrait situer cela dans l'ensemble, dans tout le contexte.

M. Feeney: Oui.

Le sénateur Stewart: Dans les faits, les bénéfices réalisés grâce à un service financier fonctionnel particulier pourraient servir à subventionner une autre partie des activités de la société qui peut fort bien se situer en dehors du Canada.

M. Douglas W. Melville, directeur, Affaires commerciales et réglementaires, Association des banquiers canadiens: Un certain nombre d'institutions étrangères qui ont des activités au Canada se financent par des prêts contractés auprès de la société mère. L'entité située au Canada verse des intérêts à la société mère.

Prenons l'exemple des États-Unis. Il existe une convention fiscale bilatérale entre le Canada et les États-Unis, aux termes de laquelle chaque pays retient 10 p. 100 des remises. C'est une question qui a été soulevée par une banque étrangère de l'annexe II au cours d'un témoignage devant le comité des finances de la Chambre. Selon nous, la question doit se régler par des accords bilatéraux entre les gouvernements dans le monde entier.

Est-ce que cela répond à vos questions?

Le sénateur Stewart: J'essaie de comprendre pourquoi vous semblez dire que la question ne vous préoccupe pas et qu'il appartient aux gouvernements de la régler entre eux. Cela donne à penser que vous ne croyez pas que l'imposition des bénéfices réalisés par ceux qui fournissent les services sur une base fonctionnelle soit injuste pour vous, comme banques.

M. Melville: Si la retenue fiscale ne nous préoccupe pas autant, c'est que les règles sont les mêmes pour tous. Toutes les sociétés qui ont des activités au Canada doivent verser cet impôt en rapatriant les bénéfices dans leur pays d'origine. La même chose vaut pour les entités canadiennes qui se financent de la même manière. À notre avis, les règles sont équitables pour tous.

Nous avons soulevé la question des institutions financières non bancaires ou des autres institutions qui peuvent s'implanter au Canada à la faveur de dispositions réglementaires et fiscales différentes, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le capital. Ces institutions échapperaient à l'impôt sur le capital auxquelles sont soumises les banques canadiennes de l'annexe II. Nous craignons donc que ces institutions ne puissent mener leurs activités dans le cadre de règles différentes de celles des institutions canadiennes de l'annexe I.

Le gouvernement a des moyens de régler ce problème. Aux États-Unis, par exemple, les institutions des États peuvent arbitrairement décider qu'un certain montant de capital est employé à l'intérieur de leur territoire et prélever un impôt sur le capital en conséquence.

These are options that are available to the federal government in considering the regulatory tax and prudential environments in opening up competition to foreign players on the Canadian marketplace.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: A study which has been published in Montreal recently drew a comparison between service charges in some branches of a bank and the bank's head office. The example that was used was that of a customer who went to a bank and opened an account and explained his individual needs. He did the same thing at the head office and in about 20 branches, and, 13 times out of 20, the branches contradicted the head office.

Since the main purpose of your white paper is to protect consumers, could you explain to me how the consumer can find his way around when he is shopping for the best bank?

You have been talking about competition with the Americans. Maybe we should also be talking about competition between Canadian banks, since it seems that Canadian consumers do not pay the same bank charges inside the same institution. I am quite worried that even in the same institution, depending on which branch you choose, you do not have the same services charges, the same advice, and the same service. It is even more difficult when one deals with different banks where services are called different names, because each bank has given them different commercial names.

It seems very confusing for the consumer. What are your recommendations to avoid binding regulations and still get some order back in the semantics of bank services, so that consumers can be made aware of services charges and make an informed decision?

Mr. Melville: Thank you for your question, Senator Hervieux-Payette. It is very important to first consider the degree of competition in the Canadian market and not only between banks, but also between banks and other financial institutions. Caisses populaires in Quebec and other institutions give consumers in Quebec and throughout Canada a choice of services and products with the advantages they need.

[English]

There are two other issues which we have discussed with the government, which we feel will bring some benefits to this particular area. One is disclosure. It has been discussed by several consumer groups that there is a need for very clear disclosure of service charges and other charges associated with our products and services as an industry. We wholeheartedly agree.

The question is: How can we, as an industry, best reach those levels of disclosure without limiting competition. There is a trade-off between those two objectives. We are looking at maximizing the competition that serves the consumers' interests. We are also looking at providing adequate disclosure so that the

Ces possibilités sont à la disposition du gouvernement fédéral lorsqu'il examine le cadre réglementaire, fiscal et prudentiel en prévision d'une ouverture du marché canadien à la concurrence étrangère.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Récemment, à Montréal, une étude a été publiée dans laquelle on comparait les coûts entre certaines succursales d'une banque et le siège social. Donc, l'exemple en tête était celle d'une personne qui s'est présentée à la banque où elle a ouvert un compte de banque et a demandé et expliqué ses besoins personnels — elle a fait une demande à la banque et à une vingtaine de succursales — l'exercice a été fait en réalité, et 13 fois sur 20 les succursales ont contredit le siège social.

J'aimerais que vous m'expliquiez, en fait — puisque notre livre blanc vise quand même comme premier objectif la protection des consommateurs — comment un consommateur peut s'y retrouver quand il s'agit de choisir la meilleure banque?

Vous parlez de compétition avec les Américains. Il faudrait peut-être toujours parler de compétition même entre Canadiens parce qu'il semble que les consommateurs canadiens, même à l'intérieur de la même banque n'ont pas les mêmes structures des coûts de service. Cela m'inquiète beaucoup de savoir que si l'on va à la même banque, et tout dépendant de quel coin de rue l'on va, on n'aura pas les mêmes structures, les mêmes recommandations et les mêmes services, et, à plus forte raison, quand on doit aller à différentes banques où les services ont des noms différents parce chacun a trouvé des noms commerciaux différents.

Il me semble qu'il y a beaucoup de confusion pour le consommateur. Quelles sont vos recommandations pour pouvoir éviter d'avoir une réglementation obligatoire et d'avoir plutôt de l'ordre dans la sémantique utilisée par les banques quand il s'agit des coûts de services et de permettre aux consommateurs de faire un choix éclairé?

M. Melville: Je vous remercie de votre question, sénateur Hervieux-Payette. Il est très important de considérer d'abord le degré de compétition dans le marché canadien non seulement entre les banques mais aussi entre les banques et les autres compagnies fiduciaires. Les caisses populaires au Québec et les autres, donnent aux consommateurs du Québec et partout au Canada, le choix de trouver les services et les produits qui offrent les bénéfices dont ils ont besoin.

[Traduction]

Il y a deux autres aspects dont nous avons discuté avec le gouvernement et qui peuvent présenter des avantages à cet égard. L'un est la communication de l'information. Plusieurs groupes de consommateurs en ont parlé, disant qu'il fallait donner une information très claire sur les frais de service et autres exigés pour les produits et services de notre secteur. Nous sommes tout à fait d'accord.

La question est la suivante: comment notre secteur peut-il le mieux, sans limiter la concurrence, assurer l'information souhaitée? Il faut faire un compromis entre ces deux objectifs. Nous cherchons à maximiser la concurrence qui sert bien les intérêts des consommateurs. Nous cherchons aussi à donner une information

customer is educated and can make an educated choice on financial services.

There is also the use of plain language. If they cannot understand the language which is put before them, disclosure is meaningless. There has been a commitment on the part of our industry to insure that, wherever possible, we are putting the information sheets on the products and services we offer in as plain a language as possible. It is great business for plain language consultants.

Senator Hervieux-Payette: It is the industry that should sit together. I do not mind if you sit with the trusts and the co-ops and everyone else to harmonize the language so that people can compare service fees fairly by comparing similar things.

I have the tables produced every week on mortgage rates and I can see who has the best rates for any mortgage period. Other things can be attached, but at least I have the basic information and can compare apples with apples.

In mortgage insurance, I find that the disclosure is not very obvious. I have taken a new mortgage. I am aware from my friends that I should shop around for insurance conditions for my mortgage in case I have an accident crossing the street. The difference for that service between an insurance company and a bank was between \$692 and \$1,500. The \$692 figure was the fixed rate for 10 years, and there was no flexibility with the bank, which wanted to charge me \$1,500. That is a great discrepancy.

When regular consumers go to the bank, they are told that they must insure their loan and they must pay a great deal of money. They do not know that they have a choice. This is the situation within the industry in general. I am not pinpointing one bank. It seems that they are almost offering you a package — that is, a mortgage and insurance. However, the options on insurance are not clear. Sometimes people do not have time to shop for insurance because the two have to go together on the same day.

Mr. Feeney: If I may speak to the need for insurance, it is not a requirement that a consumer take life insurance when they take out a mortgage. Many people have sufficient life insurance in their normal policies so that they do not need extra insurance. In communities where there are a lot of self-employed people who do not work for larger corporations the ratio of penetration is much higher, but it is not a condition of getting a mortgage that one take life insurance.

Your numbers certainly are impressive in terms of the gap. From your comments, I think that perhaps the bank involved had a larger number. A consumer should not buy insurance from that institution because it is not a good investment.

suffisante pour que le client soit bien renseigné et choisisse de façon éclairée ses services financiers.

Il y a aussi la question de la simplicité de la langue. Si les consommateurs ne comprennent pas ce qu'on leur dit, l'information ne sert à rien. Notre secteur s'est engagé à veiller à ce que, lorsque c'est possible, la langue utilisée dans les feuillets d'information sur les produits et services soit très simple. C'est une belle occasion d'affaire pour les consultants en services linguistiques.

Le sénateur Hervieux-Payette: Tout le secteur devrait se concerter. Je n'ai pas d'objection à ce que vous discutiez avec les sociétés de fiducie, les coopératives et toutes les autres institutions pour harmoniser votre terminologie afin que les consommateurs puissent comparer les frais de services qui sont comparables.

J'ai les tableaux hebdomadaires de taux hypothécaires, et je peux savoir qui a les meilleurs taux pour un prêt d'une durée donnée. On peut ajouter d'autres éléments, mais, au moins, j'ai les renseignements essentiels et je peux comparer des choses qui sont comparables.

Pour ce qui est de l'assurance des hypothèques, je constate que l'information n'est pas limpide. Je viens de contracter un nouveau prêt hypothécaire. Mes amis m'ont fait comprendre que je devais faire le tour du marché pour contracter une assurance-hypothèque, au cas où j'aurais un accident en traversant la rue. Le coût était de 692 \$ dans une société d'assurance et de 1 500 \$ dans une banque. Les 692 \$ étaient un taux fixe pour dix ans, et il n'y avait aucune souplesse du côté de la banque, qui exigeait 1 500 \$. C'est tout un écart.

Lorsque des consommateurs ordinaires se présentent à une banque, ils se font dire qu'ils doivent assurer leur prêt, et cela leur coûte très cher. Ils ne savent pas qu'ils ont le choix. C'est la situation qui existe dans l'ensemble du secteur. Je ne pointe pas du doigt une banque en particulier. Les banques vous offrent un forfait, en quelque sorte: prêt hypothécaire et assurance. Mais les diverses possibilités en matière d'assurance ne sont pas claires. Il arrive aussi que certains n'aient pas le temps de se renseigner ailleurs parce que les deux transactions doivent être conclues le même jour.

M. Feeney: À propos de la nécessité de s'assurer, je dois dire que le consommateur n'est pas obligé de souscrire une assurance-vie lorsqu'il contracte une hypothèque. Bien des consommateurs ont une assurance-vie suffisante, avec leurs polices ordinaires, pour ne pas avoir besoin d'une assurance supplémentaire. Dans les localités où il y a beaucoup de travailleurs autonomes, des gens qui ne travaillent pas pour de grandes sociétés, le taux de pénétration est beaucoup plus élevé, mais la souscription d'une assurance n'est pas une condition préalable à l'obtention d'un prêt hypothécaire.

Les chiffres que vous citez font ressortir assurément un écart impressionnant. D'après ce que vous avez dit, c'est la banque qui semblait demander le plus cher. Le consommateur ne devrait pas souscrire son assurance auprès de cette institution parce que ce n'est pas un bon placement.

My opinion about insurance distribution by banks and others is that if the product, the level of service and the price are not right and competitive, they will not sell any. It is only the best product with the best price and convenience that will sell.

I cannot make an observation on the dollars, but certainly life insurance is not a condition of getting a mortgage.

Senator Hervieux-Payette: That is not what I meant. I come from a small community.

Mr. Feeney: The differential is very large.

Senator Hervieux-Payette: I followed your advice. I took the smallest amount. This is to ensure that my children will have no mortgage on the house if I die.

My last question concerns a point in your executive summary regarding tied selling.

You talked about the Competition Act. I hope that you will agree with me that it is not easy to use the Competition Act for this purpose. Sometimes we hear that there is some tied selling in some branches or by some individuals. In your bank's manual of procedures — which is almost twice as big as the Bank Act — is there an instruction given at each branch level which states that if someone renews his mortgage, he should not transfer his RRSP into that branch at the same time?

Mr. Feeney: We highlighted this important issue in our opening comments. Anti-competitive tied selling is prohibited by law in Canada. Many allegations made relative to this are not accompanied by specific examples. I know this does happen. There is no indication from government that tied selling has become an issue reported to them. There are no examples of it. Cross selling is very different from tied selling. Customers themselves create the issue of cross selling, or trying to get a better price on a deposit or a better deal on a mortgage, by saying, "I will bring you this amount of business. Surely, you can give me a better rate." Often the customer is the one that prompts that. Some of our competitors then say that that is a tied selling situation because if they brought all the business, they were given a better deal. Our experience in recent years has been quite the opposite in that customers have become extremely professional shoppers on the consumer side. Ever since rates in the eighties were up in the 20 per cent range, customers have been very aware of the value of compound interest and of interest rates in general and have certainly done a lot of shopping around.

Tied selling is unacceptable and there are no examples that have been substantiated of banks doing that.

Senator Hervieux-Payette: Why do you mention that in your executive summary, if it does not exist?

Mr. Feeney: Because a number of other groups, when they have presented themselves as witnesses at the committee, have

Mon opinion sur la vente d'assurance par des banques ou d'autres institutions, c'est que, si le produit, le niveau de service et le prix ne sont pas justes et concurrentiels, ils ne vont rien vendre. Seul le meilleur produit, au meilleur prix et le plus commode finit par se vendre.

Je ne peux pas commenter les chiffres, mais, chose certaine, l'assurance-vie n'est pas indispensable pour obtenir un prêt hypothécaire.

Le sénateur Hervieux-Payette: Ce n'est pas ce que je voulais dire. Je viens d'une petite localité.

M. Feeney: L'écart est considérable.

Le sénateur Hervieux-Payette: J'ai suivi votre conseil. J'ai opté pour le moins cher. C'est pour éviter à mes enfants de rembourser une hypothèque sur la maison si je venais à mourir.

Ma dernière question concerne un passage de votre résumé qui porte sur les ventes liées.

Vous avez parlé de la Loi sur la concurrence. Vous conviendrez avec moi, je l'espère, qu'il n'est pas facile de recourir à la Loi sur la concurrence dans ce contexte. Nous entendons parfois dire que certaines succursales ou certaines personnes s'adonnent à la pratique des ventes liées. Dans le manuel des procédures de votre banque, qui est deux fois plus volumineux que la Loi sur les banques, y a-t-il des instructions données à chaque succursale disant que, si un client reconduit son hypothèque, il ne doit pas transférer son REÉR dans cette succursale au même moment?

M. Feeney: Nous avons insisté sur cette importante question dans nos observations du début. Au Canada, la loi interdit les ventes liées, qui sont une pratique hostile à la concurrence. Les nombreuses allégations qui sont faites à ce sujet ne sont pas accompagnées d'exemples précis. Je sais que cela se produit parfois. Le gouvernement n'a donné aucune indication comme quoi les ventes liées sont un problème qui lui a été signalé. On n'en a aucun exemple. Les ventes croisées sont bien autre chose que les ventes liées. Ce sont les clients eux-mêmes qui prennent l'initiative. Ils essaient d'obtenir une meilleure rémunération sur un dépôt ou de meilleures conditions pour un prêt hypothécaire en disant: «Je vais vous apporter tel volume d'affaires. Vous pouvez certainement me donner un meilleur taux.» C'est souvent le consommateur qui est l'instigateur. Certains de nos concurrents disent alors qu'il s'agit de ventes liées, puisque, en nous confiant toutes ses affaires, le client a obtenu de meilleures conditions. Selon notre expérience des dernières années, c'est tout le contraire qui se produit, car nos clients sont devenus des consommateurs très avertis. Depuis que les taux ont grimpé à des 20 p. 100, dans les années 80, les clients sont très conscients de la valeur de l'intérêt composé et des taux d'intérêt en général, et ils font le tour du marché.

Les ventes liées sont une pratique inadmissible, et on n'a donné aucun exemple vérifié de banques qui s'y seraient livrées.

Le sénateur Hervieux-Payette: Pourquoi en parlez-vous dans votre résumé, si le problème n'existe pas?

M. Feeney: Parce qu'un certain nombre d'autres groupes qui ont comparu devant le comité ont soulevé la question. Il ne faut

brought this up. It is important not to shy away from something as serious as suggesting tied selling.

The Chairman: I should also point out that the tied selling issue is explicitly raised in the white paper.

Mr. Feeney: Yes, it is.

The Chairman: Thank you for coming here today.

Our next group of witnesses are from the Insurance Brokers Association of Canada. We have Mr. Rod Jones, President; Ms Joanne Brown, Executive Director; and some others. Thank you very much for coming here today. Please proceed with your presentation.

Mr. Rod Jones, President, Insurance Brokers Association of Canada: We are extremely pleased to see the shift in attitude of the CBA with respect to the issue of competition. We are always in favour of equal rights and opportunities, and it looks like they have finally been listening. We look forward to a level playing field with the CBA.

From our perspective, the 1992 changes affecting our industry have been acceptable. We commend the federal government for its effort on this front. IBAC is convinced that the restrictions on the retailing of property and casualty insurance through the branch systems of deposit-taking institutions have been maintained to the benefit of the consumer. It is our clear understanding, therefore, that these restrictions will not be subject to review until at least 2002.

The Chairman: So that we are clear, I think the white paper says, first, that they will clearly not be subject to review until the task force has reported; and, second, the unspoken implication is that they will be subject to review in whatever legislation arises out of the task force. That legislation will come into effect no later than 2002. I put you on notice that my speculation would be that it will more likely be in the year 2000.

Mr. Jones: Charting a new course for the financial services sector should be the principal challenge of the proposed task force. Its work should flow into the 2002 review and not constitute a midterm assessment of decisions which the federal government has clearly made. The task force should mark the beginning of the development of a much needed policy framework for the financial services sector, provided it does not exclude any of the stakeholders, as has happened in the past.

In addition, a thorough assessment of corporate concentration in the financial services sector and its effect on competition should be undertaken. This concern has been a recurring theme throughout this and the previous review processes.

In early 1995, IBAC recommended to the federal government that it conduct a detailed study of this issue. At the time, we believed that such a study would ensure that future policy decisions are in the best interests of all concerned, in particular the

pas avoir peur d'affronter une question aussi grave que des accusations de ventes liées.

Le président: Je signale que la question des ventes liées est explicitement abordée dans le livre blanc.

M. Feeney: Effectivement.

Le président: Merci d'être venu témoigner aujourd'hui.

Notre prochain groupe de témoins représente l'Association des courtiers d'assurance du Canada. Nous accueillons M. Rod Jones, président, Mme Joanne Brown, directrice générale, et quelques autres personnes. Merci beaucoup d'avoir accepté de comparaître aujourd'hui. Je vous invite à présenter votre exposé.

M. Rod Jones, président, Association des courtiers d'assurance du Canada: Nous sommes très heureux de constater que l'ABC a changé d'attitude en ce qui concerne la concurrence. Nous sommes toujours partisans de l'égalité des droits et des chances, et on dirait que les banquiers ont fini par écouter. Nous avons hâte que les règles du jeu soient équitables pour l'ABC et nous.

À notre point de vue, les modifications de 1992 qui nous ont touchés ont été acceptables. Nous félicitons le gouvernement fédéral des efforts qu'il a faits sur ce plan. L'ACAC est convaincue que les restrictions visant la vente au détail d'assurance IARD par les réseaux de succursales des institutions de dépôt ont été maintenues pour le plus grand bien du consommateur. Il est clair à nos yeux que ces restrictions ne feront pas l'objet d'une révision avant l'an 2002 au moins.

Le président: Mettons les choses au point. Je crois que le livre blanc dit clairement tout d'abord qu'elles ne seront pas revues tant que le groupe de travail n'aura pas remis son rapport. Deuxièmement, cela laisse entendre, implicitement, qu'elles seront revues dans une éventuelle mesure législative découlant du rapport du groupe de travail. Cette mesure législative entrera en vigueur au plus tard en 2002. Je vous préviens que, selon moi, cet examen viendra probablement en l'an 2000, plutôt.

M. Jones: La grande tâche du groupe de travail envisagé devrait être de tracer la voie de l'avenir pour le secteur des services financiers. Son travail devrait nous acheminer vers la révision de 2002 et non constituer une évaluation à mi-parcours des décisions prises très clairement par le gouvernement fédéral. Le groupe de travail devrait marquer le début de l'élaboration d'une politique cadre dont le secteur des services financiers a grand besoin, pourvu qu'aucun des protagonistes ne soit exclu, comme cela est arrivé par le passé.

De plus, une évaluation approfondie de la concentration dans le secteur des services financiers et de son effet sur la concurrence devrait être entreprise. Cette préoccupation est un thème qui est sans cesse revenu au cours de cette révision et d'autres démarches semblables par le passé.

Au début de 1995, l'ACAC a recommandé au gouvernement fédéral de faire une étude approfondie de cette question. À ce moment-là, nous étions convaincus que cette étude garantirait que toutes les décisions futures en matière de politique se prendraient

Canadian consumer, and nothing has caused IBAC to change its position.

Further, the government's ability to regulate the activities and behaviour of corporate conglomerates remains a challenge. From a public policy perspective, this area should not be overlooked. In light of this concern expressed by many stakeholders, we suggest this issue can be further explored by the task force and government.

The issues of privacy and tied selling require a deeper understanding before any significant new measures are undertaken. The invasion of privacy and tied selling are linked and therefore cannot be dealt with separately. The financial services sector is unique, and this should be recognized in the development of future privacy and tied selling laws.

Further, as we have stated to this committee — Senator Kirby, you may recall our discussion about this — regardless of good intention, it is difficult to regulate perception.

The abuse of accessibility is only one concern. A more fundamental concern centres on what the right to privacy really is. For this reason, IBAC recommends that Parliament or a study group be invited to undertake a more complete examination of the issue of privacy and tied selling — whether or not it is overt or covert — as it affects consumers of the financial services sector.

The proposals noted in the consultation paper are favourable moves toward dealing with these issues, and we await the more detailed proposals with interest. Meanwhile, we offer this advice to government. To ensure the utmost privacy of information, we plead that the proposed regulations include a provision that forbids any form of negative-option marketing. Further, they should also state that individuals must specifically authorize the giving out of personal information and specify exactly what will be permitted to be released. Naturally, we believe that no form of blanket consent is acceptable, and regulations should state this explicitly.

For our part, we are working closely with the Insurance Bureau of Canada to adopt a code of conduct that embraces the Canadian Standards Association code for consumer privacy.

With regard to overlap and duplication, IBAC proposes that efforts be undertaken to improve the level of harmonization between federal and provincial insurance legislation and regulation to ensure that the same rules and educational standards apply to all insurance distributors. Specifically, we recommend the establishment of an insurance harmonization working group. This

dans l'intérêt bien compris de toutes les parties, et surtout des consommateurs canadiens, et rien n'a amené l'ACAC à changer d'avis.

En outre, pour le gouvernement, la réglementation des activités et du comportement des conglomérats demeure un défi. Dans l'optique de l'intérêt public, c'est là un domaine qu'il ne faudrait pas négliger. Compte tenu de cette préoccupation exprimée par de nombreux intéressés, nous proposons que le groupe de travail et le gouvernement étudient cette question plus à fond.

Il nous faut acquérir une compréhension plus approfondie des problèmes de la protection des renseignements personnels et des ventes liées avant que nous ne prenions de nouvelles mesures importantes. Comme il y a un rapport entre la protection des renseignements personnels et les ventes liées, on ne saurait étudier les deux questions isolément l'une de l'autre. Le secteur des services financiers est unique, et il faudrait en tenir compte dans l'élaboration de nouvelles lois sur les renseignements personnels et les ventes liées.

De plus, comme nous l'avons dit à ce comité-ci — le sénateur Kirby se rappellera peut-être nos discussions à ce sujet —, si bonnes soient les intentions, il est difficile de réglementer les perceptions.

Les excès en matière d'accessibilité ne sont qu'un objet de préoccupation. Plus fondamentalement, nous devons nous interroger sur la nature même du droit à la protection des renseignements personnels. C'est pourquoi l'ACAC recommande que le Parlement ou un groupe de travail soit invité à faire une étude plus approfondie de la question des renseignements personnels et des ventes liées — que ces ventes se fassent en secret ou au grand jour — sous l'angle des effets sur les consommateurs de services financiers.

Les propositions exposées dans le document de consultation sont des mesures qui vont dans le sens d'une solution à ces problèmes, et nous attendons avec intérêt des propositions plus détaillées. Pour l'instant, nous donnons le conseil suivant au gouvernement: pour garantir la meilleure protection qui soit des renseignements personnels, nous réclamons instamment que le règlement proposé comprenne une disposition interdisant la commercialisation au moyen de l'abonnement par défaut. Le règlement devrait stipuler aussi que la personne doit autoriser expressément la communication de renseignements personnels et préciser avec exactitude ce qu'il est permis de communiquer. Bien entendu, nous croyons qu'aucun consentement d'application générale n'est acceptable, et le règlement doit le dire explicitement.

Quant à nous, nous travaillons en étroite collaboration avec le Bureau d'assurance du Canada en vue d'adopter un code d'éthique qui englobe le code du respect de la vie privée du consommateur adopté par l'Association canadienne de normalisation.

En ce qui concerne les chevauchements et les dédoublements, l'ACAC propose que des efforts soient faits pour harmoniser davantage les lois fédérales et provinciales en matière d'assurance de façon que les mêmes règles et les mêmes normes de formation s'appliquent à tous ceux qui vendent de l'assurance. Plus précisément, nous recommandons la mise sur pied d'un groupe de

joint government-industry group would make recommendations to federal and provincial financial sector ministers. We have experience in this area and would be most pleased to assist our governments.

With regard to technical matters, we offer the following for consideration. It is important to note that the placing of insurance is only one of several services provided by insurance brokers. For example, we regularly intervene on behalf of customers to resolve claims. Some other duties include risk evaluation, risk assessment, market selection, underwriting, after-sales service and product development. It is for this reason that we feel that the wording of section 416 of the Bank Act should be modified to reflect the intent of the federal government's policy that prohibits deposit-taking institutions from undertaking the activities carried on by insurance intermediaries.

It is also very difficult to determine when there has been a breach of regulations with respect to promotion. We suggest, therefore, that the definition of the term "promotion" should be revised to limit it to the activity of advertising and not to the broad spectrum of promotion that now exists. Further, we suggest that there be a definition included for the term "solicitation". Our position paper offers concrete suggestions to reflect these concerns.

As we have reviewed with members of this committee in the past — and, once again, Senator Kirby, you may recall our exchange on this issue — federal policy is clear. The business of providing insurance brokering services is not part of the business of insurance. This distinction must not change. Our concern is that a deposit-taking institution must not own independent brokerages.

In conclusion, IBAC supports the direction and many of the principles of the federal government's consultation paper.

First, the task force on the future of the Canadian financial services sector should mark the beginning of the development of a sound policy framework for the financial services sector. The mandate should be clear and precise.

Second, we and all stakeholders must be active in the formation and the work of the task force to ensure that its members take into account the unique features of Canada's financial services sector.

Third, there should be a thorough assessment of the issue of corporate concentration.

Fourth, privacy and tied selling should be closely examined by Parliament or a study group.

Fifth, some minor changes to the legislation and regulations are needed to ensure that they accurately reflect government policy.

travail sur l'harmonisation en matière d'assurance. Ce groupe conjoint, formé de représentants du gouvernement et du secteur de l'assurance, soumettrait des recommandations aux ministres fédéral et provinciaux responsables du secteur financier. Nous possédons de l'expérience dans ce domaine, et nous serions très heureux de prêter main-forte aux gouvernements.

En ce qui concerne les questions d'ordre technique, nous soumettons les réflexions suivantes à votre examen. Il est important de signaler que la souscription d'assurance n'est qu'un des services proposés par les courtiers d'assurance. Ainsi, nous intervenons régulièrement au nom de clients pour faire régler des réclamations. Parmi nos autres fonctions, notons l'évaluation des risques, le choix de marché, les garanties, le service après-vente et la mise au point de produits. C'est pourquoi nous estimons qu'il faudrait modifier le libellé de l'article 416 de la Loi sur les banques pour traduire l'intention qui sous-tend la politique fédérale interdisant aux institutions de dépôt de se lancer dans des activités qui sont celles des intermédiaires du secteur de l'assurance.

Il est également très difficile de déterminer quand il y a infraction au règlement sur la promotion. Nous proposons donc que soit revue la définition du terme «promotion» pour qu'il désigne seulement la publicité au lieu de tout l'éventail des moyens de promotion, comme c'est le cas maintenant. En outre, nous recommandons l'ajout d'une définition du terme «solicitation». Notre exposé de position présente des propositions concrètes à la lumière de ces préoccupations.

Comme nous l'avons déjà vu avec les membres du comité par le passé — là encore, le sénateur Kirby se souviendra peut-être de notre échange à ce sujet — la politique fédérale est claire. Les services de courtage en assurance sont bien distincts de l'assurance. Cette distinction ne doit pas changer. Les institutions de dépôt ne doivent pas être propriétaires de firmes indépendantes de courtage.

Pour conclure, l'ACAC appuie l'orientation du document fédéral de consultation et un grand nombre de ses principes.

Tout d'abord, le groupe de travail sur l'avenir du secteur canadien des services financiers devrait marquer le début de l'élaboration d'une politique cadre saine pour ce secteur d'activité. Son mandat doit être clair et précis.

Deuxièmement, nous et toutes les autres parties intéressées devons collaborer à la constitution et aux activités du groupe de travail pour faire en sorte que ses membres tiennent compte des caractéristiques propres au secteur canadien des services financiers.

Troisièmement, il faut faire une évaluation approfondie de la question de la concentration des sociétés.

Quatrièmement, le Parlement ou un groupe d'étude doivent examiner de près les questions de la protection des renseignements personnels et des ventes liées.

Cinquièmement, quelques modifications mineures s'imposent dans les dispositions législatives et réglementaires si l'on veut s'assurer qu'elles reflètent fidèlement la politique du gouvernement.

For our part, we will be addressing many of these issues in considerable detail at other stages of the review process over the next few months. Meanwhile, it is with great anticipation that we await the work of the task force.

Thank you for giving us this opportunity to share our views. We welcome any questions.

Senator Meighen: You have indicated your willingness to work closely with the task force in developing responses to some of the problems you have raised. Is there anything in the interim which does not require legislation but can be met by regulation that you see as a matter of pressing concern and that you would want us to recommend that the government proceed with immediately?

Mr. Jones: The issues with which we have specific are outlined in the paper that we have presented. We have concerns with respect to specific definitions, as I have alluded to in my comments. The regulations should be tightened to ensure that they are interpreted properly.

Senator Meighen: What degree of urgency do you ascribe to the work of the task force? Can you put a time frame around it?

Mr. Jones: We have not given a lot of thought to time frames. As prudently as possible, we see a need for everyone to dialogue openly and to put their points forth, including our own. We would welcome the opportunity for that to commence as early as possible.

Senator Meighen: In terms of a parliamentary group or a task force to study tied selling, to what extent is this endeavouring to legislate morality? If there is a clear statement that thou shall not engage in tied selling, at first blush, is there anything more that you think can be done?

Mr. Jones: It is a big issue. We do not have the answer to that question. As we have stated, it is difficult to regulate perception. That is what we feel we are dealing with here. The only opportunity for us to work out definitive regulations is to be able to sit down and talk about it as a group.

No, we do not have any solutions to the problem at this point.

Senator Meighen: Do you feel it is a severe problem at this point?

Mr. Jones: Absolutely. We have examples of people coming to us with concerns of being forced into tied selling proposals by banks. These people will not allow us to use them as examples for fear of retribution in terms of them continuing business operations. We see it as a very serious problem.

Senator Meighen: There appears to be a lack of concrete examples. There is the question also — whether or not the perception is accurate — that in some cases the customer initiated the discussion in an effort to get a lower rate, which then could be interpreted incorrectly as tied ceiling.

Pour notre part, nous étudierons de façon passablement détaillée un grand nombre de ces questions à d'autres étapes du processus d'examen, au cours des prochains mois. Nous avons grand hâte que le groupe de travail se mette à l'oeuvre.

Merci de nous avoir donné l'occasion de vous faire part de notre point de vue. Nous répondrons avec plaisir à vos questions.

Le sénateur Meighen: Vous êtes disposés, avez-vous dit, à collaborer étroitement avec le groupe de travail pour trouver des solutions à certains des problèmes que vous avez soulevés. Dans l'immédiat, y a-t-il des choses pressantes qui n'exigent pas d'intervention législative, mais qui peuvent se régler au moyen de dispositions réglementaires et dont vous voudriez que nous recommandions au gouvernement de s'occuper tout de suite?

M. Jones: Le document que nous vous avons présenté explique les problèmes qui nous inquiètent particulièrement. Nous avons des préoccupations au sujet de certaines définitions, comme j'y ai fait allusion dans mes observations. Il faut resserrer la réglementation pour en assurer une interprétation juste.

Le sénateur Meighen: Dans quelle mesure l'étude du groupe de travail vous paraît-elle urgente? Pouvez-vous préciser les délais?

M. Jones: Nous n'avons pas beaucoup réfléchi aux délais. Dans le plus de prudence possible, nous croyons qu'il faut que tous participent aux échanges librement et fassent valoir les divers points de vue, dont le nôtre. Nous serions heureux que ce travail débute le plus tôt possible.

Le sénateur Meighen: Si un groupe parlementaire ou un groupe de travail étudiait la question des ventes liées, dans quelle mesure est-ce que cela équivaldrait à tenter de légiférer en matière de moralité? Une fois qu'il est dit clairement que les ventes liées sont interdites, pensez-vous, sans y avoir longuement réfléchi, qu'il y ait autre chose qu'on puisse faire?

M. Jones: C'est une grande question. Nous ne possédons pas la réponse. Comme nous l'avons dit, il est difficile de réglementer les impressions qu'on peut avoir. Or, nous croyons que c'est de cela qu'il s'agit ici. La seule façon pour nous d'élaborer des dispositions réglementaires définitives, c'est que notre groupe se réunisse pour discuter de la question.

Non, nous n'avons pas de solutions à ce problème pour l'instant.

Le sénateur Meighen: Croyez-vous que le problème est grave en ce moment?

M. Jones: Bien sûr. Il y a des gens qui sont venus nous parler de leurs inquiétudes parce que des ventes liées leur sont imposées par les banques. Ces gens ne veulent pas que nous utilisions l'exemple de leur cas par crainte de représailles qui les empêcheraient de poursuivre leurs activités commerciales. Nous croyons que le problème est très grave.

Le sénateur Meighen: Les exemples concrets semblent faire défaut. Il y a aussi une autre question, celle de savoir si les perceptions qu'on peut avoir sont fondées, car, dans certains cas, le client amorce la discussion pour tenter d'obtenir un meilleur taux. Cela est ensuite interprété à tort comme un problème de ventes liées.

Mr. Jones: We have some examples available, and we would be prepared to share those with you. Unfortunately, they are not broad in scope simply because when we ask people to allow us to use them as examples, they are fearful of the consequences.

Mr. André Bois, Insurance Brokers Association of Canada: In the United States, the office of the comptroller of currency has issued guidelines regarding tied selling. One of those guidelines is the provision of clear information to the consumer regarding his or her complete freedom as to the purchase of products ancillary to the credit transaction. There are at least a few American examples that could be followed.

One problem is that consumers do not complain. When you are extended credit, you are afraid that your credit line will be jeopardized if you complain about being sold an insurance contract forcefully. The simple problem is the following: When you borrow, you receive money and the banker is the giver; when you take out insurance, you give your money to the insurance company. That might be oversimplified, but in a psychological context and, in the balance of power, when those transactions occur, you have a weak party in the banking transaction and a strong party in the insurance transaction. In the course of the insurance transaction, the person who is the strongest is the insured because the insurance company is seeking the premium. In the banking transaction, the consumer is begging for money. In that context, it is very difficult to seek hard evidence.

[Translation]

Senator Meighen: I can see the difference between the two, but let us get back to the first question. It is recognized that banks have a procedure and regulation manual prohibiting tied selling. If I get it right, you would like to have a statement or regulation from the regulator banning tied selling. Is that right? We would be following the American model.

Mr. Bois: We are requesting an in-depth examination of the matter. Mr. Jones told us before he concluded his remarks that there is a problem. We are saying that there is in fact a problem, and that it should be thoroughly examined. Then, we will be in a position to determine whether we need some kind of regulation. To date, there has been no investigation to determine where the problem is. That was the third point in Mr. Jones' opening statement.

Senator Meighen: The minister himself has determined that there was no problem, but that is another story.

Mr. Bois: I will just repeat what I said a while ago. Consumers are not complaining. As a lawyer, I defended consumers against Desjardins concerning life insurance transactions tied to credit transactions, and most of them, out of fear, do not want to sue.

Senator Meighen: I understand your problem. However, you are a lawyer, and you know that if you do not have any witnesses, you may end up losing your case.

M. Jones: Nous avons quelques exemples, et nous sommes disposés à vous les communiquer. Malheureusement, ils ne sont pas très nombreux parce que les personnes en cause, par crainte des conséquences, refusent que nous nous servions de leur cas.

M. André Bois, Association des courtiers d'assurances du Canada: Aux États-Unis, le bureau du contrôleur de la monnaie a publié des lignes directrices sur les ventes liées. L'une de ces lignes directrices porte sur la communication d'une information claire au consommateur lui disant qu'il a toute liberté quant à l'achat de produits secondaires se rattachant à la transaction de crédit. Il y a au moins quelques exemples américains dont on peut s'inspirer.

L'un des problèmes est que les consommateurs ne portent pas plainte. Quand on vous accorde crédit, vous craignez que votre ligne de crédit ne soit remise en question si vous vous plaignez d'avoir été forcé de souscrire une assurance. Le problème est simple: lorsqu'on emprunte, on reçoit l'argent, et c'est le banquier qui le donne; quand on souscrit de l'assurance, on verse de l'argent à la société d'assurance. Je simplifie peut-être à outrance, mais, sur le plan psychologique et dans l'équilibre des forces en présence dans ces transactions, l'une des parties est en position de faiblesse face à la banque et en position de force face à la société d'assurance. Lorsqu'il s'agit de souscription d'assurances, c'est l'assuré qui est en position de force, car la société d'assurance cherche à obtenir la prime. Dans la transaction bancaire, le consommateur mendie de l'argent. Compte tenu du contexte, il est très difficile de recueillir des preuves concrètes.

[Français]

Le sénateur Meighen: Je comprends la différence entre les deux, mais revenons à la première question. Il est admis que les banques ont un manuel de procédures et de règlements qui défendent à leurs employés de faire du «type selling». Si je comprends bien, ce que vous réclamez, ce serait une déclaration ou un règlement de la part des autorités réglementaires pour défendre aux banques de pratiquer le «type selling», est-ce que c'est bien cela? En tirant l'exemple des États-Unis.

M. Bois: Ce qui est réclamé, c'est une étude sérieuse de la question. M. Jones nous disait qu'avant de conclure qu'il y a un problème — et nous prétendons qu'il y a un problème — il devrait y avoir une étude sérieuse de la question. Une fois que cette étude sera complétée, nous pourrions déterminer quels sont les besoins réglementaires. Pour le moment, aucune étude n'a été conduite pour déterminer où le problème se situait. Cela fait partie de la troisième conclusion du «opening statement» de M. Jones.

Le sénateur Meighen: Mais le ministre lui-même a conclu qu'il n'y avait pas de problème, mais c'est peut-être une autre histoire.

M. Bois: Je répète ce j'ai dit tout à l'heure, les consommateurs ne se plaignent pas. Je suis un avocat qui a défendu des consommateurs contre Desjardins dans des transactions d'assurance-vie attachées à des opérations de crédit, et la plupart ne veulent pas poursuivre, ils ont peur.

Le sénateur Meighen: Je comprends votre problème. Mais vous êtes avocat, vous savez que si vous n'avez pas de témoins vous risquez de perdre votre cause.

Mr. Bois: Generally, the witness bites, because the borrower is the witness. That is the catch!

[English]

Senator Stewart: I am trying to understand what is being said.

Suppose we have a situation where the consumer initiates what some might regard as a tied relation. I go to the bank and I say, "I have a deposit here. I do a lot of business with you, and I want you to recognize that." Would you object to the confusion of our different lines of activity where I, as the consumer, initiate the confusion?

Mr. Bois: If the consumer is asking for a rebate, saying "I offer you my line of credit and I should like an RRSP with a higher rate of return," of course it is for the benefit of the consumer. This is a clear-cut case. However, the problem in tied selling is the insurance tied to the credit transaction because the person who receives credit is in a weak position. That is the only problem.

Senator Stewart: You are not complaining because of confusion — because you have already told us that in certain circumstances it is acceptable — but the fact that the bank is achieving an unfair degree of competition with your industry.

Mr. Rick Frost, Chairman, Financial Institutions Committee, the Insurance Brokers Association of Canada: That sums it up exactly.

I should like to give you an example that happened to me when I applied for a loan with the bank with which I deal. This was a fairly large business loan made to me some eight years ago. At the time the loan application was taken, it was suggested to me that the bank was in a position to offer us life insurance. While it was not the only means of securing that life insurance, it was put to us such a way that we thought it would enhance our ability to obtain the loan. We took that loan and we took that life insurance because we thought that would help our situation to borrow the money. No one put a gun to our head and said that we must buy it. They did say that if we wanted to provide the insurance ourselves — that is, because we sell life insurance — we could.

As they have said to us since, the bank wants all of our business. We are not always in a position to say no. Fortunately, today I can tell my bank that we do not require their insurance; we will provide it ourselves.

Our concern is that when a consumer goes to the bank to borrow money for a boat, for example, if the loans officer turns around and says, "While I approve the loan on the boat, we will have Mr. Jones arrange the insurance for you," it would take a very tough consumer to say no. That is why we think these things should be dealt with separately, as they are currently. The banks already compete with us for insurance; they just do not do it through the branch at this point.

M. Bois: Généralement, le témoin mord parce que c'est l'emprunteur qui est le témoin. Et voilà!

[Traduction]

Le sénateur Stewart: J'essaie de comprendre ce qu'on est en train de dire.

Supposons une situation dans laquelle le consommateur prend l'initiative de ce que certains peuvent considérer comme une transaction liée. Je me présente à la banque et je dis: "J'ai un dépôt à faire. Je fais passablement d'affaires avec vous, et je voudrais que vous en teniez compte." Auriez-vous des objections à ce que deux domaines d'activité soient confondus lorsque c'est moi, consommateur, qui prend l'initiative?

M. Bois: Si le consommateur demande des conditions plus avantageuses en disant: «Je prends ma ligne de crédit chez vous et je voudrais un taux de rendement plus élevé sur un REÉR», cela est intéressant pour le consommateur. La situation est claire et nette. Le problème, dans les ventes liées, c'est le lien entre l'assurance et la transaction de crédit, car celui qui obtient le crédit est en position de faiblesse. C'est la seule difficulté.

Le sénateur Stewart: Ce que vous déplorez, ce n'est pas la confusion entre deux types de transaction, puisque vous nous avez déjà dit que cela est acceptable dans certaines circonstances, mais le fait que la banque livre une concurrence injuste à votre secteur.

M. Rick Frost, président du comité des institutions financières, Association des courtiers d'assurance du Canada: Cela résume exactement la situation.

Je voudrais vous donner un exemple de ce qui m'est arrivé lorsque j'ai demandé un prêt à la banque avec laquelle je fais affaire. C'est un prêt commercial relativement important qui m'a été consenti il y a environ huit ans. Lorsque j'ai demandé le prêt, on m'a dit que la banque pouvait nous offrir l'assurance-vie. Ce n'était pas le seul moyen d'obtenir de l'assurance-vie, mais les choses étaient présentées de telle sorte que nous pensions que, en acceptant, nous avions de meilleures chances d'obtenir le prêt. Nous avons contracté l'emprunt et nous avons souscrit l'assurance-vie parce que nous avons eu l'impression que cela nous aiderait à obtenir l'argent. Personne ne nous a braqué un pistolet sur la tempe en nous disant que nous n'avions pas le choix. La banque nous a dit que nous pourrions, si nous le voulions, fournir cette assurance nous-mêmes, puisque notre domaine d'activité était l'assurance-vie.

Comme on nous l'a dit depuis, la banque veut que nous lui confions toutes nos affaires. Nous ne sommes pas toujours en mesure de dire non. Aujourd'hui, heureusement, je puis dire à ma banque que nous n'avons pas besoin de sa police d'assurance, que nous allons nous assurer nous-mêmes.

Ce qui nous inquiète, c'est que, lorsqu'un consommateur s'adresse à une banque pour emprunter afin d'acheter un bateau, par exemple, il lui faudra beaucoup de cran pour dire non si le préposé aux prêts lui dit: «Pendant que j'approuve le prêt-bateau, nous allons demander à M. Dupont de vous préparer une assurance.» C'est pourquoi nous estimons que ces deux transactions doivent se faire séparément, comme c'est le cas en ce moment. Les banques nous livrent déjà concurrence sur le marché

The Chairman: Are you familiar with the privacy code developed by the Standards Council of Canada over the past couple of years, which was announced some time in the spring?

Mr. Frost: Yes.

The Chairman: That was an industry consumers association. Quite a cross-section of people were involved. Were you involved in that?

Mr. Frost: Yes, I was.

The Chairman: Are you happy with that code?

Mr. Frost: Broadly speaking, yes. There are a few elements we should like to change, and then we hope to have that approved by the Insurance Brokers of Canada.

The Chairman: Does the fact that the Canadian Bankers Association announced its acceptance of that code and its inclusion of that code in the code of conduct for banking institutions not put your mind somewhat at ease on the privacy question?

Mr. Frost: To a degree on the privacy question, yes.

The Chairman: Why only to a degree?

Mr. Frost: It comes back to the same issue. At the end of the day, you still have human beings dealing with some of these issues. If you gave me a specific example involving privacy, I might be in a better position to answer. It goes a long way to answering some of our concerns. If a banker sits here and you ask him the same question about our code, he will give the same reply. Broadly speaking, yes, it should solve a lot of those privacy concerns.

The Chairman: This committee started the debate on privacy in Ottawa some time ago. Our whole instinct is very much on the side of the consumer with respect to privacy.

On the other hand, in response to something Mr. Jones said in his opening comments and in response to Senator Meighen, I am a little troubled by the notion that we have to legislate to deal with perception as opposed to reality. When you start saying that human beings are human beings and, therefore, they may violate the code, that is always a possibility. Logically, and from a legislative standpoint, I do not know how that can be dealt with. Surely, we must make the assumption that if there is a code — and, we are talking about banks but, for example, your own organization may have subscribed to that code — people will abide by it. I get the feeling from your comments that you have this lingering suspicion that that will not happen and that, therefore, something in addition should be done about it.

First, I do not know why we should respond, period, to perception; and, second, I do not know what we would do about it

de l'assurance, mais elles ne le font pas par l'entremise de leurs succursales.

Le président: Connaissez-vous bien le code de protection des renseignements personnels que le Conseil canadien des normes a élaboré, depuis un an ou deux, et qu'il a rendu public au printemps?

M. Frost: Oui.

Le président: L'industrie et les consommateurs se sont associés. Tout un groupe représentatif a participé à l'élaboration de ce code. Y avez-vous été mêlé?

M. Frost: Oui.

Le président: Êtes-vous satisfait des résultats?

M. Frost: Dans l'ensemble, oui. Il y a quelques éléments que nous voudrions modifier, et nous espérons les faire approuver par l'Association des courtiers d'assurances du Canada.

Le président: Est-ce que le fait que l'Association des courtiers d'assurances du Canada ait annoncé qu'elle acceptait ce code et qu'il soit repris à l'intérieur du code des institutions bancaires ne vous rassure pas quelque peu, à propos de la protection des renseignements personnels?

M. Frost: Dans une certaine mesure, oui.

Le président: Pourquoi seulement dans une certaine mesure?

M. Frost: On en revient au même problème. Au bout du compte, ce sont toujours des êtres humains qui s'occupent de ces questions. Si vous me présentiez un exemple spécifique concernant les renseignements personnels, je serais peut-être mieux placé pour répondre. Le code dissipe en grande partie certaines de nos préoccupations. Si un banquier se trouvait à ma place et que vous lui posiez la même question à propos de notre code, il vous répondrait la même chose. De façon générale, le code apporte effectivement une solution à beaucoup de problèmes de protection des renseignements personnels.

Le président: Notre comité a amorcé à Ottawa le débat sur la protection des renseignements personnels il y a un certain temps. D'instinct, nous sommes portés à nous ranger du côté du consommateur, en ce qui concerne les renseignements personnels.

D'autre part, pour réagir à une affirmation que M. Jones a faite dans sa présentation d'ouverture et pour répondre au sénateur Meighen, je trouve quelque peu troublant que nous devions légiférer pour résoudre un problème qui se situe au niveau des perceptions plutôt que des faits. On peut bien dire que les êtres humains sont ce qu'ils sont et que, par conséquent, ils vont violer le code. C'est possible. Sur le plan de la logique et de l'intervention législative, j'ignore comment on peut régler le problème. Nous ne pouvons pas faire autrement que de supposer que, s'il y a un code — nous parlons ici des banques, mais votre association, par exemple, peut avoir adhéré à ce code — il sera respecté. Vos observations me donnent à penser que vous persistez à croire qu'il risque de ne pas l'être et que, par conséquent, il faut prendre encore d'autres mesures.

Pour commencer, je ne vois pas pourquoi nous devrions réagir à un problème de perception. Deuxièmement, je ne vois pas ce que

anyway. That is a statement, but I am happy to have you respond to it.

Ms Joanne C. Brown, Executive Director, Insurance Brokers Association of Canada: We are a supporter of the Canadian Standards Association code, although we were not at all involved in it. We were involved subsequently with the Insurance Bureau of Canada's work on it to uniform it down to our industry's code.

The Insurance Brokers Association's main concern about all these codes is, first, that there is a way to inform consumers that they have the ability to approach someone with their concerns if they feel that their privacy has been breached; and, second, a way to inform them exactly what their privacy entails. You must be very clear to consumers about their privacy rights so that they then have a choice to go some place to ensure that their rights have not been abused or, if they feel they have been abused, they understand their right to have an independent review of that matter. Basically, that is our concern. If you are to be punitive to a staff member or to someone who is not following a code, then they must have some recourse. Brokers have some recourse. I can lose my broker's licence if I breach a privacy code.

The Chairman: You are really saying that consumers — and, if I understood correctly, I completely agree with you — need to have an appeal mechanism and to understand what their rights are concerning their privacy.

Ms Brown: Exactly.

Senator Meighen: If the solution is that the consumer must be totally informed, what is wrong with banks owning Jones Insurance Brokerage as long as customer Meighen is aware of the ownership? For example, they say, "By the way, if you want to purchase an insurance policy, go to Jones Insurance Broker. It is just down the corner. We own it. We know Mr. Jones very well. He is a very good fellow."

Mr. Jones: The same problem exists as having the retailing directly in the branch. It will be very difficult for the consumer to have the ability to be objective in the decisions that he must make. You are taking away the freedom of choice for the consumer. The consumer is then in a position of being forced to do something that might be contrary to the way he wants to do it.

Senator Meighen: That is the difficulty, namely, that fine line between saying, "By the way, Mr. Jones, customer of the bank, if are you interested, we can sell you a mortgage or an insurance policy. We can also make you a loan. We are a great bank. We can do all kinds of things for you, Mr. Jones, including engaging in tied selling," which we all agree is something that is not, and should not be, permitted.

That is a fine distinction sometimes. What Senator Kirby was getting at, and what I am getting at, is that I am concerned that

nous pourrions y faire, de toute façon. Voilà mon avis, mais je serais heureux de connaître votre réaction.

Mme Joanne C. Brown, directrice générale, Association des courtiers d'assurance du Canada: Nous appuyons le code de l'Association canadienne de normalisation, bien que nous n'ayons aucunement participé à son élaboration. Après coup, nous avons travaillé sur ce code avec le Bureau d'assurance du Canada pour le faire cadrer avec le code de notre secteur d'activité.

L'Association des courtiers d'assurance du Canada cherche principalement, à propos de tous ces codes, à ce qu'il y ait un moyen d'informer les consommateurs qu'ils ont des recours s'ils estiment qu'on a porté atteinte à leur vie privée et, deuxièmement, à ce qu'il existe un moyen de les informer exactement de ce que comporte la protection des renseignements personnels. Il faut expliquer très clairement aux consommateurs leurs droits à cet égard pour qu'ils aient ensuite la possibilité de s'adresser à quelqu'un pour s'assurer qu'on n'a pas porté atteinte à leurs droits ou, s'ils ont l'impression qu'il y a eu atteinte, qu'ils sachent qu'ils ont le droit de demander un examen indépendant. Voilà, au fond, notre préoccupation. Si on veut sévir contre un membre du personnel ou quelqu'un d'autre qui déroge au code, il faut que les consommateurs aient des recours. Il y a des recours dans le cas des courtiers. Je peux perdre mon permis de courtier si je viole le code de protection des renseignements personnels.

Le président: Au fond, vous dites que les consommateurs — si je vous ai bien compris, je suis tout à fait d'accord avec vous — doivent avoir un mécanisme d'appel à leur disposition et doivent aussi comprendre leurs droits en matière de renseignements personnels.

Mme Brown: Exactement.

Le sénateur Meighen: Si la solution, c'est que le consommateur soit parfaitement informé, qu'y a-t-il de mal à ce qu'une banque soit propriétaire de la maison de courtage en assurance Durand, pourvu que le client Meighen soit au courant de ce lien de propriété? La banque peut dire par exemple: «À propos, si vous voulez souscrire une police d'assurance-vie, allez chez Durand. C'est au coin de la rue. Nous sommes propriétaires. Nous connaissons très bien M. Durand. C'est un très bon gars.»

M. Jones: Le problème est le même que lorsque la vente au détail se fait à la succursale. Le consommateur aura beaucoup de mal à prendre ses décisions en toute objectivité. On se trouve à priver le consommateur de sa liberté de choix. Il est forcé de faire quelque chose qui est peut-être contraire à ce qu'il veut.

Le sénateur Meighen: C'est là qu'est la difficulté. La distinction est délicate. On dit: «En passant, M. Dupont, cher client de la banque, si cela vous intéresse, nous pouvons vous proposer un prêt hypothécaire ou une police d'assurance. Nous pouvons aussi vous consentir un prêt. Nous sommes une excellente banque. Nous pouvons faire toutes sortes de choses pour vous, y compris des ventes liées,» ce qui, nous en convenons tous, doit être interdit.

La nuance est parfois très fine. Ce que le sénateur Kirby se demande, tout comme moi, c'est comment des mesures législati-

legislation could solve the problem. I seriously wonder whether it could solve the problem.

Ms Brown: If a financial institution owned an independent property casualty insurance brokerage and suggested to its consumers that it is around the corner, that consumer needs to know — that is, if it is an independent property casualty insurance company — that that bank, which may also own an insurance company or may have a preference for an insurance company, will not influence that independent insurance broker to sell that product as opposed to selling the best product to meet the needs of that particular consumer. That is our fundamental issue here. If a financial institution or an insurance company wants to own the distribution system, they should have an exclusive agent. That is to say, they should buy an agent, as Allstate does, and have them operate it. The public will know that that person is not an independent property casualty insurance broker but is an agent that sells the products of that particular company. So that they know what they are buying and they know that they may not receive options.

Senator Meighen: If you are owned, presumably you might not have the right to use the word “independent”.

Ms Brown: That is correct. You should not be independent if you are owned by a manufacturer of the product.

The Chairman: Thank you for coming here today. We appreciate you taking the time to do so and thank you for your brief.

The committee adjourned until two o'clock.

OTTAWA, Tuesday, October 1, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m., to examine the state of the financial system in Canada (review of financial sector legislation).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

ves peuvent résoudre le problème. Je me demande vraiment si elles le pourraient.

Mme Brown: Si une institution financière est propriétaire d'une maison de courtage en assurance IARD et indique à ses clients que cet assureur se trouve tout près, le consommateur doit savoir — je veux dire s'il s'agit d'une société indépendante d'assurance IARD — que la banque, qui peut aussi être propriétaire d'une société d'assurance ou avoir une préférence pour une société d'assurance, n'influencera pas le courtier indépendant pour qu'il vende un certain produit au lieu de celui qui répond le mieux aux besoins du consommateur. Voilà le problème fondamental, selon nous. Si une institution financière ou une société d'assurance veut avoir son réseau de distribution, elle devrait avoir un agent exclusif. Autrement dit, elle devrait retenir les services d'un agent, comme Allstate le fait, et lui faire exploiter le réseau. Le public saura que cette personne n'est pas un courtier indépendant en assurance IARD, mais un agent qui vend les produits d'une société donnée. Les consommateurs sauraient ce qu'ils achètent, et ils sauraient que certaines options ne leur sont pas offertes.

Le sénateur Meighen: Si une maison appartient à une autre institution, je présume qu'elle ne peut pas se dire «indépendante».

Mme Brown: Exact. Le courtier ne doit pas être considéré comme indépendant si sa maison appartient au fabricant du produit.

Le président: Merci d'avoir comparu aujourd'hui. Nous savons gré d'avoir eu l'obligeance de le faire. Et merci de votre mémoire.

La séance est ajournée jusqu'à 14 heures.

OTTAWA, le mardi 1^{er} octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour examiner l'état du système financier canadien (examen de la législation régissant les institutions financières).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Senators, we pick up on our discussion this morning on foreign banks and the rules which govern foreign institutions.

Our first group of witnesses represents a pair of companies, accompanied as usual by their esteemed legal representatives from Toronto.

Mr. John van Leeuwen, President, Trans Canada Credit Corporation, Norwest Financial Inc.: With me are Mr. Scarfo of Trans Canada Credit, and Steve Wagner and Richard Owens of Smith Lyons law firm.

Because of our parentage, Mr. Chairman, Trans Canada Credit would have to convert to becoming a full bank while all our competitors would not need to become banks at all but would be considered as "near banks".

The Chairman: I have had discussions with some of you so I know your parentage, but your comment about "because of our parentage" may be lost on my committee colleagues. Please expand on that.

Mr. van Leeuwen: We are owned by Norwest Financial Inc. of Des Moines, Iowa, which is deemed to be a regulated bank. Because of that, Trans Canada Credit falls under the new tier of being regulated as a Schedule II bank and that is the problem.

We are a consumer finance company. Here in Canada we have 150 branches coast to coast. We basically extend small loans. To put it in perspective, Trans Canada Credit has a specific loan customer profile. Our customers tend to be younger with no credit history and little or no assets or net worth. Usually, they have had some credit problems in the past and have been turned down by a number of banks or similar institutions.

We also purchase sales finance contracts from small retailers such as Cohen's Furniture, Advance TV and others in the furniture and appliance trade. We provide a lot of liquidity to some small businesses. We are also involved in auto financing and auto leasing and in some small business leasing such as computers and faxes.

Norwest Financial purchased Trans Canada Credit's business from the insolvent Central Guarantee Trustco group back in 1992, thereby saving the CDIC some substantial funds.

Like our competitors — Beneficial, Avco and others — Trans Canada Credit is not a regulated financial institution, although we are bound by extensive provincial consumer protection legislation and security law when raising capital. Unlike banks and trust companies, we do not take retail deposits and are not members of the Canadian payments system, so the absence of comprehensive regulation from our business is not surprising.

[Traduction]

Le président: Sénateurs, nous poursuivons la discussion de ce matin sur les banques étrangères et les règles qui s'appliquent aux institutions étrangères.

Notre premier groupe de témoins représente quelques sociétés. Ils sont accompagnés comme d'habitude de leurs distingués conseillers juridiques de Toronto.

M. John van Leeuwen, président, Trans Canada Credit Corporation, Norwest Financial Inc.: M'accompagnent aujourd'hui M. Scarfo, de Trans Canada Credit, ainsi que MM. Steve Wagner et Richard Owens, du cabinet d'avocats Smith Lyons.

À cause de notre filiation, monsieur le président, Trans Canada Credit devrait devenir une banque à part entière tandis qu'aucun de nos autres concurrents ne serait tenu de devenir une banque. Ils seraient plutôt considérés comme des «quasi-banques».

Le président: J'ai discuté avec certains d'entre vous, alors je connais votre filiation, mais votre observation à ce sujet n'est peut-être pas évidente pour mes collègues du comité. Veuillez vous expliquer, je vous en prie.

M. van Leeuwen: Nous appartenons à Norwest Financial Inc., de Des Moines, en Iowa, qui est considérée comme une banque réglementée. Pour cette raison, Trans Canada Credit relèvera du nouveau palier d'institutions réglementées que sont les banques de l'Annexe II. Voilà le problème.

Nous sommes une société de prêt à la consommation. Au Canada, nous avons 150 succursales, d'un océan à l'autre. Essentiellement, nous accordons de petits prêts. Pour vous donner une idée de nos activités, nous avons tracé le portrait du client typique de Trans Canada Credit. Nos clients ont tendance à être jeunes, ils n'ont pas de cote de crédit et peu ou pas d'actifs ou de fortune. Habituellement, ils ont eu quelques problèmes de crédit par le passé et leurs demandes de crédit ont été refusées par des banques ou d'autres institutions financières.

Nous achetons aussi des contrats de vente à tempéraments auprès de petits détaillants tels que Cohen's Furniture, Advance TV et d'autres détaillants du secteur de l'ameublement et des appareils ménagers. Nous fournissons beaucoup de liquidités à certaines petites entreprises. Nous participons aussi au financement des achats d'automobiles et au crédit-bail automobile ainsi qu'au crédit-bail destiné à des achats d'ordinateurs et de télécopieurs par de petites entreprises.

Norwest Financial a acheté Trans Canada Credit du groupe insolvable Central Guaranty Trustco, en 1992, faisant ainsi économiser des sommes importantes à la SADC.

Tout comme nos concurrents — Beneficial, Avco et d'autres — Trans Canada Credit n'est pas une institution financière réglementée, même si nous sommes régis par de nombreuses mesures législatives provinciales visant à protéger le consommateur et par le droit sur les valeurs mobilières lorsque nous obtenons du financement. Contrairement aux banques et aux sociétés de fiducie, nous n'acceptons pas de dépôts et ne sommes pas membres du système de paiements canadien, de sorte que

Nevertheless, as I said earlier, because our parent is a foreign bank under the Bank Act, when Norwest Financial obtained Trans Canada Credit, it had to obtain a Governor in Council order. In return for the order, Norwest Financial provided certain undertakings regarding the extent of Trans Canada Credit's activities and imposing minimum size limits on the debt instruments we can issue.

For the first time, regulators will attempt to distinguish between regulated foreign banks on the one hand and near banks on the other. The basis of the distinction will be whether the entity is regulated as a bank in its home jurisdiction or whether banking services constitute a large part of its operations.

Based on our discussions with the Department of Finance and OFSI, it seems that Norwest will be regarded as a regulated foreign bank while Trans Canada Credit's competitors will not, a distinction based not on the services that we provide but on the identity of our U.S. shareholder.

For us to stay in business, we would have to become a Schedule II bank, with all that entails. Meanwhile, virtually all of our competitors would face even less regulation than they do now.

The history of regulatory policy in Canada establishes clearly that there are two main reasons to regulate a financial institution. The first is to protect members of the public who deposit their savings in the institution and, indirectly, to protect the CIDC. The second is to ensure the stability of the payments system.

In cases of consumer finance companies such as Trans Canada Credit, these reasons for regulation simply do not apply. We do not take deposits and we do not participate in the Canadian payments system. Our customers are borrowers, not savers.

If Trans Canada were to become a bank, the general market impact of having to portray ourselves as a bank would severely impair our competitiveness. What is the difference between Trans Canada Credit, Beneficial or Household? We are all in the consumer finance business competing against each other for the same customers. We are all foreign owned. Each of us has foreign affiliates that are banks. We all raise our external funds in the same way.

Simply put, how relevant, from a regulatory standpoint, is it whether we are owned by a bank, an industrial conglomerate or by a large number of individual shareholders? What should matter is the nature of our business and, on that basis, everyone in the same business should be treated the same way.

The foreign bank proposals also raise a concern having to do with national treatment under the North American Free Trade Agreement and reciprocity of our NAFTA partners. As you know, the NAFTA requires Canada to provide investors from other member countries with treatment no less favourable than it provides to its own investors and their investments. In our view,

l'absence d'une réglementation exhaustive de nos activités n'est pas étonnante.

Mais comme je l'ai déjà indiqué, parce que notre société mère est une banque étrangère en vertu de la Loi sur les banques, Norwest Financial a dû obtenir un décret du Conseil lorsqu'elle a fait l'acquisition de Trans Canada Credit. En contrepartie, Norwest a pris quelques engagements concernant l'ampleur des activités de Trans Canada Credit et la valeur minimale des titres que nous pouvons émettre.

Pour la première fois, les autorités réglementaires tenteront d'établir une distinction entre les banques étrangères réglementées et les quasi-banques. Cette distinction reposera sur le fait que l'institution est régie ou non par les lois bancaires dans son pays d'origine et que les services bancaires constituent ou non une grande partie de ses activités.

D'après nos discussions avec le ministère des Finances et le BSIF, il semble que Norwest sera considérée comme une banque étrangère réglementée, ce qui ne sera pas le cas des concurrents de Trans Canada Credit. La distinction repose non pas sur nos services mais plutôt sur l'identité de notre actionnaire américain.

Pour pouvoir rester en affaires, nous devrions devenir une banque de l'Annexe II, avec tout ce que cela suppose. Par contre, presque tous nos concurrents seraient assujettis à une réglementation moins sévère que maintenant.

L'histoire de la réglementation au Canada démontre clairement qu'il y a deux grands motifs à la réglementation d'une institution financière. Le premier est le désir de protéger le public qui dépose ses économies dans l'institution et, indirectement, de protéger la SADC. Le second est la volonté d'assurer la stabilité du système de paiements.

Dans le cas des sociétés de prêt à la consommation comme Trans Canada Credit, ces motifs ne s'appliquent tout simplement pas. Nous n'acceptons pas de dépôts et nous ne participons pas au système de paiements canadien. Nos clients sont des emprunteurs, pas des épargnants.

Si Trans Canada devenait une banque, l'incidence générale sur le marché de cette obligation de nous présenter comme une banque nuirait considérablement à notre compétitivité. Quelle est la différence entre Trans Canada Credit, Beneficial et Household? Nous oeuvrons tous dans le secteur des prêts à la consommation et nous nous adressons tous à la même clientèle. Nous appartenons tous à des sociétés étrangères. Chacun de nous compte des banques parmi ses sociétés affiliées étrangères. Nous obtenons tous notre financement de la même façon.

En bref, en quoi importe-t-il, du point de vue réglementaire, que nous appartenions à une banque, à un grand conglomérat industriel ou à de nombreux actionnaires? Ce qui devrait importer, c'est la nature de nos activités et, sur cette base, tous ceux qui font la même chose devraient être traités sur un pied d'égalité.

Le régime proposé d'accès des banques étrangères soulève aussi des préoccupations concernant le traitement national en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain et la réciprocité chez nos partenaires de l'ALÉNA. Comme vous le savez, l'ALÉNA oblige le Canada à accorder aux investisseurs des autres pays membres un traitement tout aussi favorable que celui qu'il

and in the opinion of our counsel, the foreign bank proposals would violate this commitment. Moreover, U.S. and Mexican law would not require a Canadian bank to establish a separate, fully regulated bank to offer consumer finance services in those countries. We recommend that the federal government not move away from the kind of reciprocity with our trading partners that our international trade policy normally seeks to achieve.

Since Norwest acquired Trans Canada Credit, we have increased the number of our branches from 129 to 150. Our employees have increased by 30 per cent to over 1,000. We plan to open an additional 50 branches in the next three to five years, creating another 250 to 300 jobs. Our business volumes have gone up almost 40 per cent. We have raised hundreds of millions of dollars in the Canadian debt market, and we have expanded the scope of our business too.

As recently as February of this year, we received government approval to expand into leasing and credit cards. Until the white paper was published in June, there was never any suggestion by OSFI or the Department of Finance that the rules would be changed for us so dramatically. Although we appreciate that government policy can and should change to suit the times, we now feel as though the rug is being pulled out from under us, and for no good reason.

The solution, as we see it, is to regulate financial services based on the type of service being provided in Canada. There are no prudential or competitive reasons why regulations should be based solely on the financial services that a Canadian company's affiliate offers outside of Canada. That approach would mean that the regulation is based on the activity that needs regulation, not on the particular form of the institution.

In today's fast-changing global financial service marketplace, preconceived institutional classifications are, in our view, outmoded, both as a means of carrying on business and as a rationale for regulation.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Willey, will you please summarize your company's views on the white paper. I know that there is a specific credit card issue you want to raise.

Mr. David M. Willey, Vice-President and Treasurer, Capital One Financial Corporation: Thank you for the opportunity to be here today. With me is Chris Curtis, Associate General Counsel of Capital One.

Capital One Financial Corporation is a financial services company whose principal subsidiary, Capital One Bank, issues credit cards in the United States and the United Kingdom. As of June 30, 1996, Capital One had approximately \$11 billion of credit card receivables under management and almost 8 million customers. Capital One is one of the top ten issuers of MasterCard

accorde à ses investisseurs et à leurs investissements. À notre avis, et de l'avis de notre conseiller juridique, le régime proposé enfreindrait cet engagement. De plus, les lois des États-Unis et du Mexique n'exigent pas qu'une banque canadienne crée une banque distincte réglementée pour offrir des services de prêt à la consommation dans ces pays. Nous recommandons que le gouvernement fédéral ne s'écarte pas de la réciprocité avec nos partenaires commerciaux à laquelle notre politique en matière de commerce international cherche habituellement à parvenir.

Depuis que Norwest a fait l'acquisition de Trans Canada Credit, nous avons fait passer le nombre de nos succursales de 129 à 150. Nos effectifs ont augmenté de 30 p. 100 et sont passés à plus de 1 000 employés. Nous avons l'intention d'ouvrir 50 autres succursales d'ici trois à cinq ans, créant ainsi de 250 à 350 nouveaux emplois. Notre chiffre d'affaires a augmenté de près de 40 p. 100. Nous avons emprunté des centaines de millions de dollars sur le marché obligataire canadien et nous avons aussi élargi la portée de nos opérations.

En février de cette année, nous avons reçu l'autorisation du gouvernement d'élargir notre champ d'activités pour inclure le crédit-bail et l'émission de cartes de crédit. Avant la publication du livre blanc en juin, ni le BSIF et ni le ministère des Finances n'avaient laissé entendre que les règles du jeu qui nous concernent seraient changées de manière aussi spectaculaire. Même si nous comprenons que la politique gouvernementale puisse et doive changer pour s'adapter aux circonstances, nous avons l'impression qu'on nous met des bâtons dans les roues, sans raison valable.

La solution, selon nous, consiste à réglementer les services financiers en fonction du type de services qui est offert au Canada. Ni la prudence, ni la compétitivité ne justifient que des règlements se fondent uniquement sur les services financiers offerts à l'étranger par une société affiliée à une société canadienne. La réglementation se fonderait sur l'activité qui a besoin d'être réglementée plutôt que sur le type d'institution qui l'exerce.

Dans le marché mondial des services financiers, qui évolue si rapidement de nos jours, la catégorisation des institutions d'après des idées préconçues est dépassée, à notre avis, à la fois comme façon de faire des affaires et comme justification de la réglementation.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Willey, auriez-vous l'obligeance de résumer la position de votre société à l'égard du livre blanc. Je sais que vous voulez soulever un problème précis concernant les cartes de crédit.

M. David M. Willey, vice-président et trésorier, Capital One Financial Corporation: Merci de nous avoir invités. M. Chris Curtis, avocat général adjoint de Capital One, m'accompagne aujourd'hui.

Capital One Financial Corporation est une société de services financiers dont la filiale principale, Capital One Bank, émet des cartes de crédit aux États-Unis et au Royaume-Uni. Au 30 juin 1996, Capital One gérait environ 11 milliards de dollars en comptes débiteurs sur des cartes de crédit et comptait près de 8 millions de clients. Capital One est l'un des dix principaux

and VISA credit cards in the United States. That is our main line of business.

Six months ago, Capital One Financial Corporation received approval from the Canadian government to incorporate a Canadian company — not a regulated financial institution — to offer MasterCard products in Canada. As we understand it, the Bank Act process requires foreign entrants to get the approval of the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Minister of Finance and, ultimately, an Order in Council before they commence operations in Canada. All of these approvals were granted to Capital One in March.

When the white paper was released, it came as a great shock to us to learn that the government was proposing that we be required to set up a bank or trust company to offer credit cards in Canada, which was completely contrary to the process we had just completed. As a result of this announcement, several months of planning and dealing with government officials to obtain the necessary approval were lost. A considerable amount of planning goes into a decision to enter a new marketplace, and it is not insignificant when a key factor such as the corporate form suddenly changes.

Our business plan and investment to this point have been predicated on this corporate form. This change in policy and its retroactive application have caused us to seriously question the viability and desirability of proceeding.

I should like to focus on three areas for discussion. The first area relates to the benefits we think Capital One can bring to Canadian consumers if allowed to proceed as originally planned. The second area is the lack of a strong policy rationale for the white paper policy. The third area is an alternative approach that may better achieve the policy objectives of this aspect of the white paper.

Capital One is not simply another issuer of credit cards. In the late 1980s, we saw that everyone was charging the same price for credit cards in the U.S., about a 19.8 per cent annual percentage rate. The prevailing interest rate on credit cards was high enough to cover the costly defaults of a small percentage of customers because banks could not predict who would pay back their debt and who would default. Low-risk customers were subsidizing riskier customers.

Not being bankers by training, we developed a different approach. We developed powerful statistical models to predict the default risk of individual customers. We also made it our business to learn what credit card features various groups would find appealing. Because we focused mainly on this business, we became experts and consumers have benefited dramatically. In short, we developed customized products for each customer. While many banks offer a VISA or a MasterCard in a few forms only, such as regular and gold versions, we have literally

émetteurs de cartes de crédit MasterCard et VISA aux États-Unis. C'est là notre principal secteur d'activité.

Il y a six mois, Capital One Financial Corporation a reçu l'autorisation du gouvernement canadien de constituer une société canadienne — une institution financière non réglementée — pour offrir des produits MasterCard au Canada. On nous a laissé entendre que le processus prévu dans la Loi sur les banques exigeait que les arrivants étrangers, avant d'entreprendre des activités au Canada, obtiennent l'approbation du Bureau du surintendant des institutions financières et du ministre des Finances pour être finalement autorisés à procéder par décret du Conseil. Capital one a reçu toutes les autorisations nécessaires en mars.

Au moment de la publication du livre blanc, nous avons été sidérés d'apprendre que le gouvernement proposait que nous soyons tenus d'établir une banque ou une société de fiducie pour offrir un service de cartes de crédit, ce qui était tout à fait contraire au processus que nous venions à peine de suivre. À cause de cette annonce, plusieurs mois de planification et de démarches auprès de représentants gouvernementaux en vue d'obtenir l'autorisation nécessaire se sont écoulés en vain. La décision de pénétrer un nouveau marché ne se fait qu'après une planification considérable, et des changements subits, à la structure corporative par exemple, sont des facteurs clés, d'une importance majeure.

Jusqu'à maintenant, notre plan d'entreprise et nos placements reposaient sur cette structure corporative, et ce changement de politique, avec application rétroactive, nous a amenés à nous demander sérieusement s'il était viable et souhaitable de poursuivre nos démarches.

J'aimerais m'attarder à trois aspects. Le premier porte sur les avantages que Capital One peut, selon nous, apporter aux consommateurs canadiens si nous sommes autorisés à procéder comme il était prévu à l'origine. Le deuxième est l'absence d'une justification de principe rigoureuse pour la politique avancée dans le livre blanc. Le troisième est une solution de rechange qui permettrait de mieux atteindre les objectifs de politique visés par cet aspect du livre blanc.

Capital One n'est pas simplement un autre émetteur de cartes de crédit. À la fin des années 80, nous avons constaté que presque tous les émetteurs de cartes de crédit aux États-Unis exigeaient le même prix, à savoir un taux annuel d'environ 19,8 p. 100. Le taux d'intérêt ayant cours sur les cartes de crédit était élevé pour prémunir les banques émettrices contre la petite proportion de clients en défaut de paiement. Ainsi, les clients à faible risque subventionnent en réalité les clients à risque élevé.

N'étant pas banquiers de formation, nous avons mis au point une approche différente. Nous avons élaboré de puissants modèles statistiques nous permettant de prédire le risque de défaut de paiement de clients particuliers. Nous avons également étudié quelles caractéristiques des cartes de crédit attireraient divers groupes. Du fait que nous nous sommes concentrés sur ce secteur d'activité, nous sommes devenus des experts, et les consommateurs en ont grandement profité. En bref, nous avons mis au point des produits sur mesure pour chaque client. Alors que de

thousands of offerings and can provide the right product to the right person.

We are also proud of the fact that our expertise has enabled us to offer VISA and MasterCard products to many individuals who would not have qualified under traditional bank lending standards. From 1988, when we embarked on our current strategy, the average interest rate offered on new account solicitations for credit cards in the U.S. has fallen from over 19 per cent to less than 10 per cent, in large part due to the competitive pressure brought to bear by Capital One and several other credit card issuers who began offering better pricing to the majority of U.S. consumers.

These consumers have benefited greatly by the increased competition brought to the market by Capital One and others through lower pricing, improved product attributes and greater availability of credit.

I will now turn to our understanding of the rationale of the white paper policy. Government policy makers seem to have concluded that because Canada One operates as a bank in the U.S., it should operate as a bank in Canada. This conclusion misses some key points.

U.S. law does not require Capital One to operate as a bank in the U.S.; it just happens to make sense for us to operate that way in the U.S. Credit card activity has not required regulation of the issuer as a financial institution in Canada or in any country, as far as we know. Many retailers have offered credit cards for years. This is because when an organization issues a credit card to a consumer, there are not present any of the risks typically addressed by regulation of financial institutions.

Canadian banks are regulated not because they issue credit cards; they are regulated because they take consumer deposits, are insured by the CDIC and are part of the payments system. Requiring Capital One to be regulated as a bank in Canada is not necessary to protect consumer deposits as we cannot and will not accept deposits in Canada, nor is it necessary to protect the payments system as Capital One will not be a part of that system. Regulating Capital One as a bank in Canada would bring no benefits to Canadian consumers and would simply result in more regulators being hired to serve to no policy end.

A question is also raised where there are other card issuers in Canada, such as Canadian Tire and Zellers. Should they be regulated as banks simply because they issue credit cards?

nombreuses institutions financières offrent une carte VISA ou MasterCard selon quelques formules seulement, par exemple les versions régulières et «or», nous avons des milliers de formules différentes et nous pouvons fournir le bon produit à la bonne personne.

Nous tirons aussi fierté du fait que notre expertise nous a permis d'offrir des produits VISA et MasterCard à de nombreuses personnes qui n'auraient pu s'en procurer selon les normes de prêt traditionnelles des banques. Depuis 1988, lorsque nous avons amorcé notre stratégie actuelle, le taux d'intérêt moyen offert pour les nouveaux comptes de cartes de crédit aux États-Unis a chuté, passant de plus de 19 p. 100 à moins de 10 p. 100, en grande partie à cause des pressions concurrentielles exercées par Capital One et quelques autres émetteurs de cartes qui ont commencé à offrir un meilleur taux à la majorité des consommateurs.

Les consommateurs américains ont beaucoup profité de la concurrence accrue que Capital One et d'autres intervenants ont suscitée sur le marché grâce à un taux inférieur, à des caractéristiques améliorées des produits et à une plus grande disponibilité du crédit.

Je me tournerai maintenant vers notre interprétation de la justification de la politique avancée dans le livre blanc. Les artisans de la politique gouvernementale semblent avoir conclu que, parce que Capital One fonctionne comme une banque aux États-Unis, l'entreprise devrait fonctionner ainsi au Canada. On a cependant omis, en formulant cette conclusion, de prendre en considération certains facteurs clés.

La loi des États-Unis n'exige pas que Capital One fonctionne comme une banque dans ce pays. Il s'agit tout simplement pour nous d'un bon mode de fonctionnement aux États-Unis. Pour autant que nous le sachions, émettre des cartes de crédit n'a jamais nécessité, pas plus au Canada que dans d'autres pays, que l'émetteur soit réglementé en tant qu'institution financière. Depuis des années, de nombreux magasins de détail offrent des cartes de crédit. Dans le contexte d'une organisation qui émet des cartes de crédit à des consommateurs, on ne retrouve aucun des risques normalement couverts par la réglementation relative aux institutions financières.

Les banques canadiennes ne sont pas soumises à la réglementation parce qu'elles émettent des cartes de crédit; elles le sont parce qu'elles acceptent des dépôts des consommateurs, parce qu'elles sont assurées par la SADC et parce qu'elles font partie du système de paiements. Il n'est pas nécessaire d'exiger que Capital One soit réglementée à titre de banque au Canada pour protéger les dépôts de consommateurs puisque l'entreprise ne peut pas accepter et n'acceptera pas de dépôts du Canada. Il n'est pas non plus nécessaire de protéger le système de paiements étant donné que Capital One n'en fera pas partie. Réglementer Capital One au Canada comme une banque ne serait d'aucun avantage pour les consommateurs canadiens et ne ferait que mener à l'embauche d'un plus grand nombre de chargés de la réglementation, ce qui ne servirait aucune fin de principe.

Cela soulève également la question de savoir si d'autres émetteurs de cartes au Canada, par exemple Canadian Tire et Zellers, devraient être réglementés comme des banques simplement parce qu'ils émettent des cartes de crédit.

Indeed, requiring Capital One and other similarly situated companies to operate as banks in Canada would simply encourage those companies to rely on attracting insured deposits as a part of their funding, thereby alluding to a further and unnecessary extension of the safety net of federal deposit insurance.

The proposed policy would impose a regulatory burden on Capital One to which domestic investors would not be subject. This is discriminatory treatment and would violate Canada's obligations under the NAFTA.

Capital One will be subject to the various provincial rules governing provision of credit to consumers. Capital One has also voluntarily submitted to the federal cost of borrowing disclosure rules that apply to banks. Those rules are the body of regulation that address the risks to Canadian consumers of credit card lending activity.

We understand that a significant policy objective of the foreign bank aspects of the white paper is to categorize foreign-based financial services providers in such a way as to provide a simpler and clearer regulatory approach to these providers. We firmly believe the existing proposal has the opposite effect. Foreign banks are a diverse group, subject to widely varying types and degrees of regulation. The result is that the minister will be forced to exercise a similarly large degree of discretion in this case in the categorization of financial institutions, thus defeating the policy objective. We think a better approach would be to regulate foreign banks based on their activities in Canada, rather than how they may be regulated in their home countries for the activities they pursue there.

If a foreign bank intends to take insured deposits in Canada or have direct access to the payments system here, it may be appropriate to regulate it as a bank in Canada. However, if the foreign bank limits its activities, the foreign bank need not be regulated back in Canada.

We believe this functional approach would better achieve the underlying objective of the white paper and allow consumers to benefit from increased competition and at the same time avoid the inequitable and uncertain results of the proposed policy.

In conclusion, Capital One would very much like to begin operations in Canada. If we are successful, we believe that we could provide benefits to Canadian consumers, not to mention new jobs for Canadians.

My colleagues and I are pleased to answer any questions that the chairman or any senators may have.

The Chairman: Thank you for being concise and for enabling us to understand what the policy question is.

De fait, exiger de Capital One et d'autres entreprises semblables qu'elles fonctionnent au Canada comme des banques équivaldrait simplement à encourager ces compagnies à se fier sur les dépôts assurés qu'elles peuvent attirer pour une partie de leur financement, écartant par le fait même davantage le filet de sécurité que constitue l'assurance-dépôts fédérale.

La politique proposée imposerait à Capital One un fardeau réglementaire auquel les investisseurs canadiens ne seraient pas assujettis. Ce traitement discriminatoire enfreindrait les obligations du Canada aux termes de l'ALÉNA.

Capital One sera assujettie aux diverses règles provinciales qui régissent l'offre de crédit aux consommateurs. Capital One s'est également soumise volontairement aux règles fédérales sur la divulgation du coût d'emprunt, qui s'appliquent aux banques. Ces règles sont au cœur de la réglementation visant à contrebalancer comme il se doit les risques que comporte pour les consommateurs canadiens le prêt par carte de crédit.

Un important objectif de principe des facettes du livre blanc relatives aux banques étrangères est la catégorisation des fournisseurs de services financiers étrangers de manière à offrir à ces fournisseurs une approche réglementaire plus simple et plus claire. Nous croyons fermement que la proposition actuelle a l'effet contraire. Les banques étrangères ne constituent pas un groupe homogène; elles sont assujetties à une réglementation de types et de niveaux variés. Le ministre sera donc obligé de faire preuve d'une discrétion semblable pour ce qui est de la catégorisation des institutions financières, contrecarrant ainsi l'objectif recherché par la politique. Nous croyons qu'une solution de rechange consisterait à réglementer les banques étrangères en fonction des activités qu'elles exercent au Canada, plutôt qu'en fonction de la réglementation à laquelle elles sont assujetties dans leur pays d'origine pour les activités qu'elles y mènent.

Si une banque étrangère a l'intention d'accepter des dépôts assurés au Canada ou d'avoir recours au système de paiements, il convient peut-être de la réglementer au Canada comme une banque. Cependant, si elle limite ses activités au Canada à des services qui ne comportent pas l'acceptation de dépôts assurés ou qui ne touchent pas le système de paiements, cette banque étrangère n'aurait pas à être réglementée ici comme une banque.

Nous croyons que cette approche fonctionnelle permettrait de mieux atteindre l'objectif qui sous-tend le livre blanc, d'offrir aux consommateurs l'avantage d'une concurrence accrue et, en même temps, d'éviter les résultats inéquitables et incertains de la politique proposée.

En conclusion, Capital One aimerait beaucoup se lancer en opération au Canada. Si nous y parvenons, nous croyons pouvoir fournir aux consommateurs canadiens un service avantageux; l'aspect création d'emplois n'est pas non plus à négliger.

Mes collègues et moi nous ferons un plaisir de répondre aux questions que pourraient se poser le président ou les autres sénateurs.

Le président: Je vous remercie d'avoir été concis tout en nous permettant de comprendre l'enjeu stratégique.

Senator Angus: Mr. Willey, you say you would very much like to start issuing credit cards and doing business in Canada. I think you said that at the end of your paper. Therefore, you have not started yet, even though you did obtain those approvals.

Mr. Willey: That is exactly right. We originate our credit card product through direct mail. We were scheduled to be in the mail in the first part of July, I believe. The letter from OSFI hit our desks in June.

Senator Angus: Even though this is only a white paper — it is not legislation — on the strength of that, OSFI told you to stop.

Mr. Willey: No. The letter indicated that in light of the white paper and the fact that we would be treated as a foreign bank under that policy, they invited us to discuss transition plans to comply with the white paper. That meant, of course, that we would be a Schedule II bank, which was not at all what our business plan was predicated upon. It is much more significantly investment involved, a different business plan to support a Schedule II bank versus the entry method which had originally been approved.

Senator Angus: As I understand it, other than the issuance of the white paper for discussion, nothing has changed. The rules of the game appear to have changed. I understand why you would think that. However, in actual fact they have not.

I appreciate as well that when you are told by the regulator that you better not go ahead on the strength of what we told you earlier you could do, you listen. In fact, I am trying to organize my questions for OSFI. Frankly, I find it a bit unusual.

Mr. Willey: The initial characterization from OSFI was that they would be applying this policy immediately. The message we received was, for all intents and purposes, that this was the regime we should be thinking about complying with, and they invited us to discuss a transition plan.

Senator Angus: Was that in writing? Did they invite you and advise you that they would be implementing this policy immediately in writing, or did that come at the meeting you had?

Mr. Christopher T. Curtis, Associate General Counsel, Canada One Financial Corporation: We do not have the letter in front of us, but the Department of Finance told us they were proposing this policy and that they understood it might affect us. They invited our comments, which we have been in the process of submitting.

Senator Angus: I think I understand. I am sure Chairman Kirby will ask you if you could possibly let us see a copy of that letter.

The Chairman: That would be very helpful.

Senator Angus: I have a few questions that may appear to you to be facile, but I do not quite understand. You operate as a bank in the U.S.; is that correct?

Le sénateur Angus: Monsieur Willey, vous affirmez que vous aimeriez beaucoup émettre des cartes de crédit et vous lancer en affaires au Canada. Je pense que c'est ce que vous déclarez à la fin de votre mémoire. Par conséquent, vous n'avez pas encore commencé, même si vous avez obtenu les autorisations nécessaires.

M. Willey: C'est exact. Nous offrons nos cartes de crédit par publipostage direct. Nous devons faire un premier envoi postal au début de juillet, si je ne m'abuse. La lettre du BSIF est arrivée sur nos bureaux en juin.

Le sénateur Angus: Même s'il ne s'agit que d'un livre blanc — ce n'est pas encore une loi — le BSIF s'est appuyé sur ce document pour vous arrêter.

M. Willey: Non. La lettre indiquait que, compte tenu du livre blanc et du fait que nous serions considérés comme une banque étrangère en vertu de cette politique, on nous invitait à discuter avec eux de nos plans de transition pour nous adapter aux exigences du livre blanc. Cela voulait dire, évidemment, que nous serions une banque de l'Annexe II. Or, notre plan d'affaires ne le prévoyait pas du tout. Il faut des investissements beaucoup plus importants et un plan d'affaires bien différent pour appuyer une banque de l'Annexe II plutôt que la méthode d'accès qui avait déjà été approuvée.

Le sénateur Angus: Si j'ai bien compris, à part la publication du livre blanc aux fins de discussion, rien n'a changé. Les règles du jeu semblent avoir changé. Je comprends d'où vous vient cette impression. Mais en réalité, les règles n'ont pas changé.

Je comprends aussi que, lorsque les autorités vous disent qu'il vaudrait mieux ne pas aller de l'avant, malgré les autorisations accordées auparavant, vous obéissez. De fait, j'essaie d'organiser les questions que je poserai au BSIF. Franchement, cela me paraît un peu inhabituel.

M. Willey: Le BSIF nous a d'abord indiqué qu'il appliquerait cette politique immédiatement. À toutes fins utiles, nous avons compris que nous devions penser aux moyens de nous conformer à ce régime et qu'ils nous invitaient à discuter d'un plan de transition.

Le sénateur Angus: L'ont-ils fait par écrit? Vous ont-ils informés par écrit qu'ils appliqueraient cette politique immédiatement ou l'avez-vous appris au cours de votre rencontre avec eux?

M. Christopher T. Curtis, avocat général adjoint, Canada One Financial Corporation: Nous n'avons pas la lettre sous les yeux, mais le ministère des Finances nous a indiqué qu'il proposait cette politique qui, à son avis, pouvait avoir des conséquences pour nous. Ils nous ont demandé ce que nous en pensions et nous leur avons présenté notre mémoire.

Le sénateur Angus: Je crois comprendre. Je suis persuadé que le président Kirby vous demandera si vous pouvez nous montrer cette lettre.

Le président: Ce serait très utile.

Le sénateur Angus: J'ai quelques questions qui vous paraîtront peut-être enfantines, mais qui me permettront de mieux comprendre. Vous fonctionnez comme une banque aux États-Unis, n'est-ce pas?

Mr. Willey: Yes, sir.

Senator Angus: Just applying plain-meaning rules, you are a foreign bank.

Mr. Willey: We are an unusual animal in the U.S. banking world. We are a limited-purpose credit card bank. Capital One Bank is a principal subsidiary. Capital One Financial Corporation is not considered to be a bank holding company for regulatory purposes.

Our selection of a limited-purpose credit card bank in the U.S. as a corporate platform to pursue business was based on the particulars of the U.S. business case, including the fact that we actually came out of a commercial bank several years ago. It was a regional bank called Signet.

Senator Angus: A deposit-taking bank?

Mr. Willey: A full-service commercial retail bank.

Senator Angus: You are not any longer.

Mr. Willey: No. In fact, the nature of our charter is that we are precluded from taking consumer deposits of less than \$100,000 U.S., and we are precluded entirely from any sort of chequing account activity. We are a wholesale-funded institution in the U.S.

Senator Angus: I want to be sure I understand how you operate. You say your main business is the issuance of credit cards. You mentioned some MasterCard and some VISA products as examples. Can you explain to me how that works? I do not follow how your company in the United States works.

Mr. Willey: We market almost entirely through direct mail. We do not have a branch network. We operate by testing many different products in terms of their pricing structure, the amount of credit line offered, and whether it is a gold card or whether it has other attributes. We test those things against different consumer segments and monitor the results on a scientific basis to see what works. Once we have defined an acceptable credit risk, we then originate those products. The whole process is about finding consumer segments and designing products particularly suited for the different consumer segments.

Senator Angus: Would an analogy be one of the oil companies that sell at the pump? Let us take the XYZ Gas Company as an example. You would identify a consumer need for that product and then issue a credit card that is usable for that product; is that right?

Mr. Willey: Let me give you two examples of a few products we offer. One product which led to much success in the last several years offered a low introductory rate. The annual percentage rate was quite low for a period of six, 12 or 18 months. It targeted low-risk consumers and offered them an opportunity to transfer a balance away from a much higher priced issuer. We were very successful with that and saved consumers a lot of money through lower interest charges.

M. Willey: Oui, monsieur.

Le sénateur Angus: Si nous appliquons les règles à la lettre, vous êtes une banque étrangère.

M. Willey: Nous sommes un animal étrange dans le milieu bancaire américain. Nous sommes une banque émettrice de cartes de crédit à buts limités. Capital One est une filiale principale. Aux fins de la réglementation, Capital One Financial Corporation n'est pas considérée comme un holding bancaire.

Nous avons choisi d'exercer nos activités aux États-Unis en tant que banque émettrice de cartes de crédit à buts limités à cause des caractéristiques particulières du marché américain, notamment le fait que nous nous sommes détachés d'une banque commerciale il y a plusieurs années. Il s'agissait d'une banque régionale appelée Signet.

Le sénateur Angus: Une banque qui acceptait des dépôts?

M. Willey: Une banque commerciale de détail à services complets.

Le sénateur Angus: Ce que vous n'êtes plus.

M. Willey: Non. D'ailleurs, nos statuts nous empêchent d'accepter des dépôts de particuliers de moins de 100 000 dollars américains et d'offrir des comptes de chèques. Nous sommes une institution financée sur le marché de gros aux États-Unis.

Le sénateur Angus: Je veux être certain de bien comprendre votre mode de fonctionnement. Vous affirmez que votre principale activité est l'émission de cartes de crédit. Vous avez donné des exemples de produits MasterCard et VISA. Pouvez-vous m'expliquer comment cela fonctionne? Je ne saisis pas comment votre société fonctionne aux États-Unis.

M. Willey: Nous offrons nos produits presque exclusivement par publipostage direct. Nous n'avons pas de succursales. Nous testons de nombreux produits différents, en fonction de la structure des prix, de l'ampleur du crédit offert, du fait qu'il s'agit d'une carte «or» ou qui a d'autres caractéristiques. Nous testons ces produits sur des créneaux différents et faisons une analyse scientifique des résultats pour voir ce qui fonctionne. Lorsque nous avons défini un risque de crédit acceptable, alors nous offrons le produit. Le processus consiste à trouver des créneaux et à concevoir des produits bien adaptés à chacun d'eux.

Le sénateur Angus: Peut-on faire une comparaison avec les pétrolières qui vendent l'essence au détail? Prenons la Pétrolière XYZ par exemple. Vous dégagez un besoin pour ce produit chez certains consommateurs et émettiez ensuite une carte de crédit pour le produit?

M. Willey: Je vais vous donner deux exemples de certains produits que nous offrons. Un produit qui a remporté beaucoup de succès ces dernières années prévoyait un faible taux de lancement. Le taux d'intérêt annuel était assez bas pour une période de six, douze ou dix-huit mois. Nous visions les consommateurs à faible risque et leur avons donné la possibilité de transférer leur solde chez un émetteur qui exigeait un taux beaucoup plus élevé. Nous avons réussi et avons fait réaliser de grandes économies aux consommateurs parce que nos frais d'intérêt étaient moins élevés.

At the other end of the spectrum — this is not something we intend to do in Canada, nor could we under our current structure — in the U.S. we offer a credit card secured by a collateral deposit, which is offered to people who either have no access to the credit system or have gotten themselves into trouble and are trying to reform themselves. That is at the other end of the risk spectrum, but again, it is a very customized product that provides a form of credit to that consumer who typically is unable to achieve any kind of credit product or any sort of access to the consumer payments system.

It is hard to live today without a credit card. You cannot rent a car without a credit card. We are attempting to make a product available to a consumer that most traditional banks exclude from their customer base. It is about providing MasterCard and VISA credit cards, custom designed products, either through price or some other product attribute, to consumer segments.

Senator Angus: VISA and MasterCard are trade names, but who owns them? An American Express Card is one thing or a Diner's Club is another, but who owns VISA and MasterCard? I am confused by that question.

Mr. Willey: You are not alone in your confusion. The structure of the industry is a bit confusing. MasterCard and VISA are both associations owned by their members. Banks offer a MasterCard or VISA card that has the bank's name on the credit card but also the MasterCard and VISA symbols. The primary brand, if you will, is really MasterCard and VISA.

Senator Angus: That is not how they started. In my short memory, I thought one of the banks here started off with VISA and another bank, being competitive, started with MasterCard. Now I find they all use both.

Mr. Willey: I will speak of the U.S. market. It used to be that they were competing on payment mechanisms, and banks could not belong to both associations. In the U.S. now they can. Capital One, through one of its predecessor companies, was one of the founding members of MasterCard, for example. It has been in the business since 1953. Ultimately, the rules liberalized so that banks could be issuers of both MasterCard and VISA, which is what we do. That is called duality, not that that matters, but that is not in place in Canada today. Banks are issuers of one or the other.

Senator Angus: I have just one last question. It concerns not the specific definition of credit cards, but the business of the services you wish to provide, whether it is your company or the Trans Canada Credit Corporation. Do they fall within the definition of banking services under Canadian legislation?

Mr. Willey: I will defer to someone who knows more about it.

Senator Angus: Your counsel would probably know, but to the extent that you are here to seek our help and to bring attention to this anomalous situation which appears to have arisen, I am trying to think of avenues through which we could help. One might be to

À l'autre bout du spectre — ce n'est pas quelque chose que nous avons l'intention de faire au Canada et notre structure actuelle ne nous le permettrait pas non plus — nous offrons aux États-Unis une carte garantie par le dépôt de sûretés à des gens qui n'ont pas accès au système de crédit ou qui se sont mis dans le pétrin et qui essaient de s'en sortir. C'est à l'autre bout du spectre des risques, mais encore une fois, il s'agit d'un produit sur mesure qui donne accès à du crédit à des consommateurs habituellement incapables d'obtenir un produit de crédit quelconque ou d'avoir accès à des prêts à la consommation.

Il est difficile de vivre sans carte de crédit de nos jours. Il est impossible de louer une voiture sans carte de crédit. Nous tentons de mettre un produit à la disposition de consommateurs que presque toutes les banques classiques excluent de leur clientèle. Nous offrons des cartes de crédit MasterCard ou VISA, des produits conçus sur mesure, soit par leur prix, soit par d'autres caractéristiques, à l'intention de créneaux particuliers.

Le sénateur Angus: VISA et MasterCard sont des marques de commerce, mais à qui appartiennent-elles? C'est clair pour la carte American Express pour la carte Diner's, mais à qui appartiennent VISA et MasterCard? Je suis un peu dérouté.

M. Willey: Vous n'êtes pas le seul. La structure de l'industrie est un peu déroutante. MasterCard et VISA sont des associations qui appartiennent à leurs membres. Une banque qui offre une carte MasterCard ou VISA inscrit son nom sur la carte mais aussi les symboles MasterCard ou VISA. La marque principale, si vous le voulez, est en réalité MasterCard et VISA.

Le sénateur Angus: Elles n'ont pas débuté ainsi. J'ai la mémoire courte, mais il me semble qu'une de nos banques a offert une carte VISA et une autre, pour lui faire concurrence, a commencé à émettre des cartes MasterCard. Maintenant, je constate que les banques les émettent toutes les deux.

M. Willey: Je parlerai d'abord du marché américain. Il s'agissait au départ de mécanismes de paiement concurrents, et les banques ne pouvaient pas faire partie des deux associations. Aux États-Unis, c'est possible désormais. Par l'entremise d'un de ses ancêtres, Capital One a été l'un des membres fondateurs de MasterCard, par exemple. Elle émet des cartes de crédit depuis 1953. Récemment, les règles se sont libéralisées afin que les banques puissent émettre aussi bien des cartes MasterCard que des cartes VISA, et c'est ce que nous faisons. Cela s'appelle la dualité, mais peu importe, puisque ce phénomène n'existe pas encore au Canada. Ici, les banques émettent une carte ou l'autre.

Le sénateur Angus: J'ai une dernière question. Elle porte non pas sur la définition précise de ce qu'est une carte de crédit, mais plutôt sur les services que vous offrez, vous ou Trans Canada Credit Corporation. S'agit-il de services bancaires, aux termes des lois canadiennes?

M. Willey: Je laisserai quelqu'un qui s'y connaît mieux que moi répondre à la question.

Le sénateur Angus: Votre conseiller juridique le saurait probablement, mais puisque vous êtes ici pour nous demander de l'aide et pour attirer l'attention sur cette anomalie qui semble exister, j'essaie de penser à des façons de vous aider. On pourrait

suggest an amendment to the definition of what is a banking service.

Mr. Willey: I would suggest that it really should not be considered a banking service. At the end of the day, it is consumer lending. My understanding of the Canadian consumer lending business is that one does not have to be a bank to pursue it. In fact, one of the reasons that we are interested in entering Canada and trying to bring what we can to Canadian consumers is that we do not have to be a bank to be here. We are able to do it through a non-regulated financial institution. I guess it is also true that there are other issuers of credit cards in Canada who are not banks. I believe that insurance companies here have the ability to offer credit cards as well. It seems incongruous to call it a banking service when so many institutions which are not regulated financial institutions or are not banks operate domestically in the business.

Senator Kolber: I share some of my colleague's confusion. If someone applies for a VISA or MasterCard and you okay it and give the person a limit of "X" amount of dollars, and if that person goes to a store and uses that card, who does the store keeper call? Does he call your company? Is there no central office for VISA or MasterCard?

Mr. Willey: Yes, there is. There did not used to be. VISA and MasterCard both operate clearing networks, if you will. When you walk into a merchant, pull out your MasterCard and purchase something, that merchant transmits the transaction over a network. It works its way back to your issuing bank, be it Toronto Dominion or Bank of Montreal, and finds its way into your account at that bank.

Senator Kolber: Who okays the credit at that moment?

Mr. Willey: The transmission finds its way through that network back to the issuing bank.

Senator Kolber: That bank okays the credit.

Mr. Willey: That is correct.

Senator Meighen: Who pays for the service you just described?

Senator Kolber: They are all members.

Mr. Willey: Who pays for the transmission of the information?

Senator Meighen: Is it the members of the VISA or MasterCard association?

Mr. Willey: VISA and MasterCard each charge a small amount for each transaction and collect that to maintain the clearing house.

Senator Meighen: You are not a member, are you?

Mr. Willey: We are a member of MasterCard and VISA, yes.

Senator Angus: The vendors have to pay them.

peut-être proposer une modification de la définition des services bancaires.

M. Willey: Je pense qu'il ne faudrait vraiment pas considérer nos services comme des services bancaires. En définitive, il s'agit de prêts à la consommation. D'après ce que je sais des prêts à la consommation au Canada, il n'est pas nécessaire d'être une banque pour en accorder. D'ailleurs, l'une des raisons pour lesquelles nous voulions entrer sur le marché canadien et tenter d'aider les consommateurs canadiens dans la mesure de nos moyens est justement que nous n'avons pas besoin d'être une banque. Nous pouvons exercer nos activités par l'entremise d'une institution financière non réglementée. Je crois qu'il existe également au Canada d'autres émetteurs de cartes de crédit qui ne sont pas des banques. Je crois que les compagnies d'assurance peuvent elles aussi offrir des cartes de crédit. Il me semble incongru de parler de services bancaires quand tant d'institutions qui ne sont pas des institutions financières réglementées ou qui ne sont pas des banques peuvent émettre des cartes de crédit sur le marché national.

Le sénateur Kolber: Je suis un peu dérouté moi aussi. Si quelqu'un demande une carte VISA ou MasterCard, que vous donnez votre accord et fixez une limite de crédit, et que cette personne entre ensuite dans un magasin et se sert de la carte, à qui le marchand téléphone-t-il? Appelle-t-il votre société? Y a-t-il un bureau VISA ou MasterCard central?

M. Willey: Oui. Ce n'était pas le cas autrefois. VISA et MasterCard ont tous les deux des réseaux de compensation, si vous voulez. Quand vous entrez dans un magasin, présentez votre carte MasterCard et faites un achat, le marchand communique la transaction grâce à un réseau. La transaction suit son cours jusqu'à la banque émettrice, la Banque Toronto-Dominion ou la Banque de Montréal, peu importe, et est portée à votre compte à cette banque.

Le sénateur Kolber: Qui autorise le crédit à ce moment-là?

M. Willey: L'opération remonte dans le réseau jusqu'à la banque émettrice.

Le sénateur Kolber: Qui autorise le crédit.

M. Willey: Exactement.

Le sénateur Meighen: Qui paie le service que vous venez de décrire?

Le sénateur Kolber: Tous les membres.

M. Willey: Qui paie pour la transmission de l'information?

Le sénateur Meighen: Les membres de l'association ou VISA ou MasterCard?

M. Willey: VISA et MasterCard perçoivent des frais minimes pour chaque transaction afin d'assurer le fonctionnement de la chambre de compensation.

Le sénateur Meighen: Vous n'êtes pas membre, n'est-ce pas?

M. Willey: Si, nous sommes membres de MasterCard et de VISA.

Le sénateur Angus: Les marchands doivent les payer.

Mr. Willey: Just to close the loop for you on how one makes money doing this, the first source of revenue is the finance charge that consumers pay by borrowing on the credit card and allowing the balance to revolve. That is the most important source of funds.

There are two other sources. First, there are fees of one sort or another, such as an annual membership fee to maintain your account. Second, the merchant from whom you bought something worth \$100 actually only gets \$97.85, or something like. Some small amount of the difference between that amount and the \$100 comes back to the issuing bank as well.

Senator Kolber: Can you think of one good reason why you should be classified as a bank if Eaton's is not?

Mr. Willey: I cannot. Banks are regulated to manage the risk inherent in the banking system which, as we mentioned, seems to us to arise from consumer deposit taking and from the contagion of failure in the payments system.

Senator Kolber: There is one other risk, though. Does the store keeper take a risk?

Mr. Willey: Actually, no. The store keeper, as long as he has followed his procedure, which is to transmit the message that a transaction is about to take place, is insulated from risk.

Senator Kolber: If Capital One goes belly up, who makes up the difference?

Mr. Willey: Well, the transactions are cleared each day. A settlement happens every day. However, I suppose it is arguable.

Senator Kolber: There must be a day's worth of settlements that would not get paid.

Mr. Willey: At worst, it is a one-day risk. In fact, in the particular way that Capital One is anticipating entering the market, an existing Canadian bank will actually be taking the credit risk for that one day for us. We have an arrangement with Canada Trust to provide service and access to the payments system. They are looking at us and assessing our risk on a day-to-day basis. The risk is entirely a commercial credit issue for Canada Trust.

Mr. Richard C. Owens, Partner, Smith Lyons, Capital One Financial Corporation: MasterCard is a two-tier membership system. There is no direct access to the payment system with the attendant risks to the MasterCard merchants for any second tier member. It is only the direct members, who are also members of the Canadian Payments Association — the Canada Trusts and Bank of Montreal of the world — to whose risk those merchants are exposed. They are thoroughly insulated.

Senator Kolber: They are not exposed to your risk, are they?

Mr. Willey: That is correct.

M. Willey: Pour boucler la boucle et que vous compreniez d'où proviennent les revenus tirés de ce service, la première source de revenu, ce sont les frais d'intérêt que les consommateurs paient en empruntant sur leur carte de crédit et en reportant une partie du solde. C'est la source de revenu la plus importante.

Il y a deux autres sources. Premièrement, il existe des frais, sous une forme ou une autre, tels que les frais annuels pour maintenir le compte. Deuxièmement, le marchand chez qui vous avez fait un achat de 100 \$, ne reçoit en réalité que 97,85 \$ environ. Une partie de la différence entre ce montant et 100 \$ est aussi remise à la banque émettrice.

Le sénateur Kolber: Pouvez-vous trouver une bonne raison pour laquelle vous devriez être considérés comme une banque si Eaton ne l'est pas?

M. Willey: Non, je n'en vois pas. Les banques sont réglementées afin d'assurer une protection contre les risques inhérents au système bancaire et qui, comme nous l'avons mentionné, nous semblent découler du fait qu'elles acceptent des dépôts, ainsi qu'une protection contre les risques de contagion d'une faillite dans le système de paiements.

Le sénateur Kolber: Il y a un autre risque, cependant. Le marchand court-il un risque?

M. Willey: En réalité, non. Dans la mesure où il fait ce qu'il faut, soit transmettre le message qu'une transaction est sur le point de se faire, le marchand est protégé contre les risques.

Le sénateur Kolber: Si Capital One fait faillite, qui paie la note?

M. Willey: Les transactions sont compensées tous les jours. Il y a un règlement quotidien. Mais c'est un argument défendable, je suppose.

Le sénateur Kolber: Les transactions d'une journée ne seraient pas payées.

M. Willey: Au pire, c'est un risque d'une journée. En réalité, de la façon dont nous prévoyons entrer sur le marché, une banque canadienne existante assumera ce risque de crédit quotidien pour nous. Nous avons conclu une entente avec Canada Trust, qui nous fournira un service et nous donnera accès au système de paiements. Ils nous surveillent et évaluent le risque que nous présentons sur une base quotidienne. Il s'agit uniquement d'un risque de crédit commercial pour Canada Trust.

M. Richard C. Owens, associé, Smith Lyons, Capital One Financial Corporation: MasterCard est une association à deux paliers. Les membres du deuxième palier n'ont pas d'accès direct au système de paiements et n'assument donc aucun risque lié aux marchands MasterCard. Seuls les membres adhérents, qui font aussi partie de l'Association canadienne des paiements — tous les Canada Trust et toutes les succursales de la Banque de Montréal du monde entier —, assument les risques auxquels s'exposent ces marchands. Ils sont complètement protégés.

Le sénateur Kolber: Ils ne sont pas exposés au risque que vous présentez, n'est-ce pas?

M. Willey: En effet.

Senator Meighen: You were saying, and Senator Kolber was asking, why Eaton's should not be regulated in the same way. Is there any distinction to be drawn from the fact that Canadian Tire or Zellers, the examples you gave here, are involved in the business, for better or worse, of merchandizing products and you are involved in the business only of selling credit cards?

Mr. Willey: There is some advantage for that reason. Typically, retailers are financing sales not necessarily because they make a lot of money on financing, but because they get more sales by doing so. It is a higher margin business. We are a bit disadvantaged in not being a retailer in that sense.

Mr. Nick Scarfo, Assistant Vice-President and General Counsel, Trans Canada Credit Corporation, Norwest Financial Inc.: Canadian Tire now issues MasterCard as well. Many Canadian retailers are also getting into the business of issuing bank cards.

Senator Meighen: My observation is that fewer companies are issuing their own credit cards and more are going to MasterCard or VISA.

Mr. van Leeuwen: As a company, Trans Canada Credit also plans to introduce MasterCard in November.

Senator Meighen: Did you receive a similar letter from OSFI?

Mr. Scarfo: Yes.

Mr. Steve Wagner, Assistant General Counsel, Norwest Financial Inc.: It was from the Department of Finance; but, yes, we received a similar letter.

Senator Meighen: Would you have any objection to letting the committee have a copy of that letter?

Mr. Wagner: No. We will provide a copy.

Senator Meighen: This morning we heard from representatives of the Canadian Bankers Association. I do not want to put words into their mouths, but it seemed to me that one of the points they made was if you are engaged in a banking activity — and let us assume you are for the sake of discussion — then you or anyone else should not be allowed to come along and cherry-pick one banking activity and not be regulated as a foreign bank, or any bank for that matter. Is your response to that simply that regulation should be limited to the deposit-taking activities and that the rest of the activities should be largely unregulated?

Mr. Willey: I think I might state it a little more broadly. The proposition is that we have decided on deposit taking and access to the payments system. The notion we would propagate is that one should target on the purpose of regulation. That is to say, what are we trying to do with regulation? We should then adapt regulation accordingly. In this case, we are at a loss to see what positive effect comes from regulation. More cost comes from it; more regulators are hired. There are many things that do not seem to be positive for anyone. We are at a loss to imagine the positive purpose of that regulation.

Le sénateur Meighen: Vous avez affirmé, en réponse à la question du sénateur Kolber, que vous ne voyez pas pourquoi Eaton ne devrait pas être réglementé de la même façon. Faut-il établir une distinction à cause du fait que Canadian Tire ou Zellers, pour reprendre vos exemples, oeuvrent dans le domaine de la vente de produits, pour le meilleur et pour le pire, alors que vous vous contentez de vendre des cartes de crédit?

M. Willey: Il y a certains avantages, pour cette raison. D'habitude, les détaillants financent des ventes non pas parce que c'est une opération très lucrative, mais plutôt parce que cela fait monter leur chiffre d'affaires. C'est une façon d'accroître les bénéfices. De ce point de vue, nous sommes un peu désavantagés parce que nous ne sommes pas des détaillants.

M. Nick Scarfo, vice-président adjoint et conseil général, Trans Canada Credit Corporation, Norwest Financial Inc.: Canadian Tire émet maintenant des cartes MasterCard en plus des siennes. De nombreux détaillants canadiens commencent à émettre des cartes bancaires.

Le sénateur Meighen: Mon observation est que moins d'entreprises émettent leur propre carte de crédit et qu'elles se tournent de plus en plus vers MasterCard ou VISA.

M. van Leeuwen: Trans Canada Credit prévoit aussi lancer une carte MasterCard en novembre.

Le sénateur Meighen: Avez-vous reçu une lettre du même genre du BSIF?

M. Scarfo: Oui.

M. Steve Wagner, conseil général adjoint, Norwest Financial Inc.: Elle provenait du ministère des Finances, mais oui, nous avons effectivement reçu une lettre semblable.

Le sénateur Meighen: Auriez-vous objection à remettre une copie de cette lettre au comité?

M. Wagner: Non. Nous vous en ferons parvenir une copie.

Le sénateur Meighen: Nous avons entendu ce matin des représentants de l'Association des banquiers canadiens. Je ne veux pas leur faire dire ce qu'ils n'ont pas dit, mais il me semble qu'un de leurs arguments était que si vous menez des activités bancaires — et supposons que vous le faites, pour le plaisir de l'argument — alors, pas plus vous que personne d'autre ne devriez pouvoir être sélectifs, choisir une activité bancaire en particulier et ne pas être assujettis à la réglementation relative aux banques étrangères, voire même aux banques en général. Répondez-vous simplement que la réglementation devrait se limiter à l'acceptation des dépôts et que les autres activités devraient rester en grande partie non réglementées?

M. Willey: Je pourrais m'exprimer dans des termes un peu plus larges. L'hypothèse de base est que nous avons décidé d'accepter des dépôts et d'avoir accès au système de paiements. L'idée que nous voudrions faire valoir est qu'il faudrait mettre l'accent sur l'objet de la réglementation. Autrement dit, que cherche-t-on à obtenir, grâce à la réglementation? Il faudrait ensuite adapter les règlements en conséquence. Dans ce cas-ci, nous sommes incapables de voir quel effet positif découlerait de la réglementation. Les coûts augmenteraient et il faudrait une bureaucratie plus lourde. Bien des aspects ne semblent positifs pour personne. Nous

As far as cherry-picking of businesses and so forth, Capital One's success in the U.S. has been driven not entirely by fundamental changes in technology and marketplace forces. Capital One is not alone. Half a dozen credit card issuers similar to us have enjoyed a similar significant success, niche providers who are very focused on particular segments of the business. What we have been about is seeing trends in the marketplace, seeing the marketplace forces and being in front of that. It is also hard to imagine that a good purpose for regulation is to swim upstream against marketplace forces.

Senator Meighen: Did I understand you correctly to say that your negotiation with potential customers is carried on through direct mail?

Mr. Willey: That is correct.

Senator Meighen: That would not necessitate any physical presence in this country, would it? You could do it all from outside the country.

Mr. Willey: The plan we put forward, which was approved by all the folks we mentioned before, involves outsourcing all this business to Canadian providers. For example, in terms of the actual servicing of accounts, if you call up with a question on your account after the statement has been printed and mailed, that is contracted to Canada Trust. The people who produce the direct mail pieces are Canadian vendors. There is a significant dollar investment into Canada. There is job creation indirectly through Canada Trust. I talked about our testing and figuring out a marketplace approach. Our notion is to test in this way. If it then makes sense to enter here on a larger scale, then that would be the natural extension of what we would do.

Senator Meighen: From where would your mailings originate?

Mr. Willey: The mail would originate here. There is some cross-border activity involving data processing, print vending and that sort of stuff. The mail would enter the Canadian postal system in Canada.

Senator Hervieux-Payette: I want to point out to my colleagues that you have supplied us with three legal opinions regarding the interpretation of the semantics of the Canadian legislation. We often run into the problem of having almost identical legislation on both sides of the border. Your definition of "financial services" differs from ours. For my colleague from Smith Lyons, there is a definition of "financial institution" at page 4. Paragraph (h) deals with a foreign institution.

Perhaps that is not the answer to the letter from the Department of Finance. However, I do not know how they came up with that definition. I merely wanted to alert my colleagues to that fact.

My question concerns the actual business you are doing on credit cards in the United States. I used to receive with my American Express bill a list of about 200 items I could buy. Are you also a direct mail operator at the same time?

n'arrivons pas à imaginer une justification positive de cette réglementation.

En ce qui concerne la sélection des activités, les succès de Capital One aux États-Unis dépendent surtout des changements technologiques fondamentaux et d'une transformation radicale des forces du marché. Capital One n'est pas seule à remporter des succès. Une demi-douzaine d'émetteurs de cartes de crédit qui nous ressemblent ont remporté eux aussi des succès semblables. Ils recherchent des créneaux très pointus. Ce que nous cherchons, c'est dégager les tendances sur le marché, voir les forces du marché et les devancer. Il est difficile d'imaginer qu'une justification valable de la réglementation consiste à aller à contre courant et à s'opposer aux forces du marché.

Le sénateur Meighen: Ai-je bien compris que vos négociations avec vos clients éventuels se font par publipostage direct?

M. Willey: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Vous n'avez donc pas besoin d'une présence concrète au pays, n'est-ce pas? Vous pourriez faire tout cela à partir de l'étranger.

M. Willey: Le plan que nous avons proposé et qui a été approuvé par tous ceux que nous avons déjà mentionnés, consiste à sous-traiter toutes ces activités à des fournisseurs canadiens. Par exemple, en ce qui concerne l'administration des comptes, si vous téléphonez pour poser une question au sujet de votre compte après que le relevé a été imprimé et posté, Canada Trust s'en occupe. Ceux qui produisent le matériel destiné au publipostage sont des fournisseurs canadiens. Il y a des investissements importants au Canada. Des emplois sont créés indirectement, par l'entremise de Canada Trust. J'ai parlé de nos tests et de notre approche axée sur le marché. Nous avons l'intention d'effectuer des tests de ce genre. S'il nous paraît ensuite logique d'entrer en force sur le marché, alors ce serait le prolongement naturel de nos activités.

Le sénateur Meighen: D'où proviendraient vos envois?

M. Willey: D'ici. Il y a une certaine activité transfrontalière, en ce qui concerne notamment le traitement des données et l'impression. Le courrier entrerait dans le réseau postal canadien au Canada.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je fais remarquer à mes collègues que vous nous avez fourni trois avis juridiques sur l'interprétation de la législation canadienne. Des lois presque identiques des deux côtés de la frontière nous causent souvent des ennuis. Votre définition des «services financiers» diffère de la nôtre. Pour mon collègue de chez Smith Lyons, il y a une définition d'«institution financière» à la page 4. Le paragraphe h) porte sur une institution étrangère.

Ce n'est peut-être pas la réponse à la lettre du ministère des Finances. Mais je ne sais pas où ils ont pris cette définition. Je voulais simplement attirer l'attention de mes collègues sur ce fait.

Ma question porte sur vos activités dans le domaine de l'émission de cartes de crédit aux États-Unis. J'avais l'habitude de recevoir des factures d'American Express qui s'accompagnaient d'une liste d'environ 200 objets que je pouvais acheter. Faites-vous aussi des ventes par publipostage direct?

Mr. Willey: I recall what you are referring to, senator. I used to receive the same thing.

Senator Hervieux-Payette: You could buy almost anything — a boat, a car or a plane.

Mr. Willey: We offer some additional products to our customers. We also give them the opportunity several times a year to opt out of all that. Unlike many merchants in the U.S., we do not make our customer list available to other marketers. We try to be sensitive to consumer interests in not receiving all that kind of thing. We do offer it to those who would like to receive it.

Senator Hervieux-Payette: Why are you so generous with your interest rates? You must be making money elsewhere. It is not just through competition with the bank. Provided that you would be obliged to work as a foreign bank, would you say that this would not be possible because the return on your investment would not be good enough? If you were operating under the same rules as any other foreign bank which is lending money and issuing credit cards, what would be the end result for your corporation?

Mr. Willey: Our particular business plan — and Trans Canada's situation is different from ours — has to do with testing a marketplace. To be comfortable doing that, the less the amount of fixed infrastructure one needs to establish in the market, the easier it is to be comfortable with an extended testing process. When I talk about testing, it will often go on for five years. To establish ourselves as a Schedule II bank, we must have capital of at least \$10 million. We must do all the regulatory reporting and incur all the expenses associated with that, including a board of directors. There is a long litany of things that make a lot of sense which banks are required to do when there is risk to deposit insurance and risk to the payments system.

For us, it is a significant expense and makes us less comfortable with the idea of trying something for five years without any immediate hope of payback and without really understanding what public policy purpose is being served.

Senator Hervieux-Payette: If I understand correctly, you would charge a higher interest rate or not be in business.

Mr. Willey: Our costs at the end of the day either show up in lower profits or in higher prices. I would expect that a higher cost base in any of our markets at some point results in higher prices.

Mr. van Leeuwen: From our perspective, our customer profile is much different from those of the banks. Back in 1978, we were part of Traders' Group, and Guaranty Trust was our trust company. We went through an experiment and took four of the Trans Canada Credit branches. We came up with a new premise which took the customer base and tried to convert it into a trust or banking operation. The end result is that we closed those branches. We found out, not to my surprise, that our customers are borrowers, not savers.

M. Willey: Je sais de quoi vous parlez. Je recevais la même publicité.

Le sénateur Hervieux-Payette: On pouvait acheter presque n'importe quoi — un bateau, une automobile ou un avion.

M. Willey: Nous offrons quelques produits supplémentaires à nos clients. Nous leur donnons aussi la possibilité de se désaffilier, à plusieurs reprises dans l'année. Contrairement à de nombreux marchands aux États-Unis, nous ne mettons pas notre liste à la disposition d'autres distributeurs. Nous essayons d'être sensibles aux intérêts des clients, qui ne veulent pas recevoir ce genre de publicité. Nous offrons nos produits à ceux qui aimeraient les recevoir.

Le sénateur Hervieux-Payette: Pourquoi offrez-vous des taux d'intérêt si généreux? Vous devez réaliser des profits ailleurs. Pas seulement grâce à la concurrence avec les banques. Si vous étiez obligés de fonctionner comme banque étrangère, serait-ce impossible parce que le rendement sur votre investissement ne serait pas assez élevé? Si vous étiez assujettis aux mêmes règles que les autres banques étrangères qui accordent des prêts et émettent des cartes de crédit, quelles seraient les conséquences pour votre société?

M. Willey: Notre plan d'affaires — et la situation de Trans Canada diffère de la nôtre — prévoit des marchés-tests. Pour pouvoir mener ces tests aisément, moins l'infrastructure fixe sur le marché est lourde, plus il est facile de mener aisément des tests prolongés. Ces tests s'échelonnent parfois sur cinq ans. Pour devenir une banque de l'Annexe II, nous aurions besoin d'au moins 10 millions de dollars en capital. Il faudrait faire toutes les déclarations exigées par la réglementation et en assumer tous les frais, notamment ceux d'un conseil d'administration. Il y a une foule d'exigences très sensées qui s'appliquent aux banques lorsqu'il y a un risque pour l'assurance-dépôts et un risque pour le système de paiements.

Pour nous, cela représente des dépenses importantes et nous incite moins à essayer quelque chose pendant cinq ans sans espoir immédiat de recouvrer notre mise et sans vraiment comprendre la logique de la politique publique.

Le sénateur Hervieux-Payette: Si je vous comprends bien, vous exigeriez un taux d'intérêt plus élevé ou vous ou laisseriez tomber.

M. Willey: Au bout du compte, nos bénéfices seraient plus bas ou nos prix, plus élevés. Je suppose qu'une base de coûts plus élevée sur l'un ou l'autre de nos marchés se traduirait un jour par une hausse de prix.

M. van Leeuwen: Le profil de nos clients est très différent de celui de la clientèle des banques. En 1978, nous faisions partie du groupe Trader's, et le Guaranty Trust était notre société de fiducie. Nous avons fait une expérience avec quatre succursales de Trans Canada Credit. Nous avons essayé de les transformer en une société de fiducie ou une banque. Nous avons finalement fermé ces succursales. Nous avons découvert, et cela ne m'a pas étonné, que nos clients sont des emprunteurs, pas des épargnants.

We are talking about a company that is successful in servicing a niche market and making it into a bank. When Canadian consumers think banks, they think lower rates. If they make us a bank, we will be at the high end, and there is no doubt about that. It will be interesting to see our rates publicized in a marketplace comparing us to the Royal Bank and Toronto-Dominion Bank for all the services that we offer. It is almost hard to imagine. I do not know how you can convince customers that we are a bank but that we are operating as a finance company.

There is also the cost structure of converting the reporting requirements and all the things we have to get into and which we are not into today. We were on a level playing field before, and that has not changed because of our parentage. This is a problem that we have.

The Chairman: I will try to summarize, and please correct me if I am wrong.

Mr. van Leeuwen, you have been in business in Canada since 1940, which is a long time. Your parent has not changed recently.

Mr. van Leeuwen: In 1992, Norwest Financial purchased our company. Central Guaranty Trust Co. was bankrupt.

The Chairman: From 1992 until today, you have been in what I call the unregulated part of the financial services sector in the sense that you have not been subject to federal regulation, and neither were you when you were a subsidiary of Central Trust.

Mr. van Leeuwen: Correct.

Senator Angus: When Central Guaranty went bankrupt, your subsidiary was still a going concern and was solvent.

Mr. Willey: The sale of the company brought a premium, so we were very successful.

The Chairman: It appears as if the department and/or OSFI are treating the proposed changes as law, and that is why we would like your letters, but the proposed changes are in fact clearly retroactive. In a sense, they roll back the status quo. In your words, they change the rules for you but not your principal competitors such as Avco, Household or Beneficial.

Mr. van Leeuwen: That is correct.

The Chairman: Avco, Household and Beneficial will be appearing after you, and they will likely be commenting on the retail funding question. Are you also affected by that retail funding issue, or are you not affected by it because your parent is a bank?

Mr. Wagner: We are currently affected by the retail funding issue as well.

The Chairman: You chose to focus on the other issue.

Mr. Wagner: Yes.

The Chairman: Mr. Willey, I want to be clear on your position. You defined yourself in the U.S. as a narrow-purpose

It est question d'une entreprise qui réussit à servir un créneau et qu'on transforme en une banque. Lorsque les consommateurs canadiens pensent à une banque, ils pensent à des taux d'intérêt moins élevés. Si nous devenons une banque, nos taux seront élevés, cela ne fait aucun doute. Il sera intéressant de voir nos taux affichés sur un marché qui comparera tous nos services à ceux de la Banque Royale et de la Banque Toronto-Dominion. C'est presque impossible à imaginer. Je ne sais pas comment vous pouvez convaincre les clients que nous sommes une banque mais que nous fonctionnons comme une société de crédit.

Il faut tenir compte aussi de la structure des coûts liée à la conversion nécessaire pour répondre aux exigences en matière de déclaration et à toutes les exigences qui nous seront imposées et auxquelles nous ne sommes pas assujettis actuellement. Les règles du jeu étaient égales pour tous auparavant, et notre filiation n'y change rien. C'est un problème pour nous.

Le président: Je vais essayer de résumer, et n'hésitez pas à me corriger si je me trompe.

Monsieur van Leeuwen, vous exercez vos activités au Canada depuis 1940, depuis longtemps donc. Votre société mère n'a pas changé récemment.

M. van Leeuwen: En 1992, Norwest Financial a acheté notre société, après la faillite de Central Guaranty Trust.

Le président: Depuis 1992, vous appartenez à ce que j'appelle la portion non réglementée du secteur des services financiers en ce sens que vous n'êtes pas assujettis à la réglementation fédérale, pas plus que vous ne l'étiez quand vous étiez une filiale de Central Trust.

M. van Leeuwen: Exactement.

Le sénateur Angus: Quand Central Guaranty a fait faillite, votre filiale était encore une société en activité et était solvable.

M. Willey: La vente de l'entreprise a été lucrative, alors nous étions très rentables.

Le président: Il semble que le ministère ou le BSIF ou les deux font comme si les changements proposés avaient été adoptés. Voilà pourquoi nous aimerions avoir copie de vos lettres. Mais les changements proposés ont clairement un effet rétroactif. En un sens, ils renversent le statu quo. Pour reprendre vos termes, ils changent les règles du jeu pour vous mais pas pour vos principaux concurrents tels que Avco, Household ou Beneficial.

M. van Leeuwen: C'est exact.

Le président: Avco, Household et Beneficial comparaitront immédiatement après vous et s'exprimeront certainement sur la question du financement sur le marché de détail. Cette question vous touche-t-elle vous aussi, ou êtes-vous à l'abri parce que votre société mère est une banque?

M. Wagner: Nous sommes aussi touchés actuellement par la question du financement sur le marché de détail.

Le président: Vous avez choisi d'insister sur l'autre problème.

M. Wagner: Oui.

Le président: Monsieur Willey, je veux comprendre clairement votre position. Vous vous êtes définis aux États-Unis comme une

bank. As I hear you, you are in fact a single-purpose bank, and that purpose is credit cards.

Mr. Willey: Yes.

The Chairman: It is quite narrow. You received all the approvals from the government up until March or sometime this year to proceed into a new type of business, consistent with legislation. At no point in that process were you warned that the approvals you were about to receive might be pulled out from under you in the sense that the environment in which you were doing business might be radically changed.

Mr. Willey: That is correct.

The Chairman: You were then told three months later, after the white paper came out, that in fact the environment had changed, and again you were told that they would act as if it was law and not merely a proposal.

Mr. Willey: That is correct.

The Chairman: We will have a letter that will verify that.

As well, your single-purpose product is aimed at providing credit cards to individuals at a significantly lower interest rate than in your perception are currently offered by other credit card suppliers in Canada, not just banks but everyone.

Mr. Willey: That is correct.

The Chairman: I wanted to ensure that I understood. You made your case very clear.

Senator Stewart: In your statement, you say that U.S. law does not require Capital One to operate as a bank in the U.S., but it just happens that it makes sense for you to operate that way in the U.S.

As I understand it, you are saying that your operation in the United States is not technically banking and that what you would be doing in Canada is not banking. Is that correct?

Mr. Willey: Generally, I agree with you. The Capital One bank is in fact a bank. Capital One Financial Corp., its holding company, is not considered a bank holding company for regulatory purposes. We are not required to operate as a bank. It is a bit of a legacy from a business case of a few years ago.

As far as banking in terms of needing regulation, I would argue no, it is not banking because I cannot, in all candour, identify the risk that the regulation is designed to mitigate or manage. If one is using the word "banking" to mean that it needs some sort of regulation, I would say no, it is not banking.

Senator Kolber: During these hearings, we continue to hear the phrase "cherry pick" as if it is something terrible. Maybe we should change it to "specialization". You do not criticize a guy for selling Mercedes Benz cars only. I think that part of it is getting out of hand.

The Chairman: It is regarded as being pejorative most of the time.

banque à buts limités. D'après ce que vous me dites, vous n'avez en réalité qu'un but, soit l'émission de cartes de crédit.

M. Willey: Oui.

Le président: C'est assez limité. Vous avez reçu toutes les autorisations gouvernementales en mars, ou au cours de l'année, pour lancer un nouveau type d'entreprise, conformément à la loi. On ne vous a jamais avertis, au cours de ce processus, que les autorisations que vous étiez sur le point de recevoir pourraient vous être retirées par la suite, parce que le cadre dans lequel vous alliez fonctionner risquait de changer radicalement.

M. Willey: C'est exact.

Le président: Ils vous ont dit, trois mois plus tard, après la publication du livre blanc, que le cadre avait effectivement changé et ils vous ont répété qu'ils agiraient comme si ces propositions étaient déjà adoptées.

M. Willey: C'est exact.

Le président: Nous recevrons copie d'une lettre qui le confirme.

De plus, votre but unique consiste à émettre des cartes de crédit à des particuliers à un taux d'intérêt nettement plus bas, selon vous, que les taux pratiqués par les autres émetteurs de cartes de crédit au Canada; pas simplement les banques, tous les émetteurs.

M. Willey: C'est exact.

Le président: Je voulais m'assurer d'avoir compris. Vous avez présenté vos arguments très clairement.

Le sénateur Stewart: Dans votre déclaration, vous avez affirmé que la loi américaine n'oblige pas Capital One à fonctionner comme une banque aux États-Unis, mais qu'il est logique pour vous de fonctionner ainsi dans ce pays.

Si je comprends bien, vous affirmez que vos activités aux États-Unis ne sont pas des opérations bancaires, techniquement, et que vos activités au Canada ne seraient pas des opérations bancaires non plus, n'est-ce pas?

M. Willey: En gros, je suis d'accord avec vous. Capital One Bank est effectivement une banque. Capital One Financial Corp., sa société de portefeuille, n'est pas considérée comme un holding bancaire aux fins de la réglementation. Nous ne sommes pas obligés de fonctionner comme une banque. C'est un peu l'héritage d'une situation commerciale antérieure.

En ce qui concerne les opérations bancaires nécessitant une réglementation, je dirais que, non, il ne s'agit pas d'opérations bancaires, parce je ne peux pas, en toute candeur, définir le risque que la réglementation viserait à atténuer ou à contrôler. Si l'on emploie le terme «bancaire» pour désigner des opérations qui ont besoin d'être réglementées, je dirais qu'il ne s'agit pas d'opérations bancaires.

Le sénateur Kolber: Au cours de nos audiences, nous ne cessons d'entendre le mot «sélection», comme s'il s'agissait d'une plaie d'Égypte. Nous devrions peut-être parler plutôt de «spécialisation». On ne critique pas celui qui vend uniquement des Mercedes Benz. Je pense qu'on a tendance à l'oublier un peu.

Le président: C'est considéré comme péjoratif, la plupart du temps.

Senator Meighen: That is because of the cross-subsidization.

Senator Kolber: If they want to do only credit cards, that is not cherry picking; it is a business.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for being here today.

Mr. Denis Savard is Chairman of the Board of the Quebec life and health insurance agents brokers association.

Please proceed.

[Translation]

Mr. Denis Savard, Chairman of the Board, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec: Honorable senators, the Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec — the AIAPQ — would like to thank the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the Finance Secretary of State for inviting it to submit its comments on the 1977 review of legislation regulating financial institutions. Allow me to introduce the individuals here with me today. On my left, Ms Anne-Marie Beaudoin, who is Senior Counsel of our Association. On my right, Mr. Alain Poirier, who is First Vice-President and a broker in life and health insurance.

AIAPQ, an association of some 13,000 Quebec agents and brokers in life and health insurance, was created in 1989. Our association is the legal extension of another association that had been in existence for more than 30 years.

We are not and we do not represent the socio-economic interests of our members. At the time it was constituted under Bill 134, the legislators entrusted it with a dual mission: to protect investors and savers at large and to develop and control the quality of the professional services offered to consumers by its members and to enforce compliance with a strict code of ethics from each member.

Over the last few years, AIAPQ has established its reputation throughout Canada by setting high objectives for the professional framework and training of the individuals who offer professional insurance services and financial advice to consumers.

It has developed sophisticated training courses and fostered the ongoing upgrading of skills among its members by making it easier for them to obtain well-defined designations that correspond to carefully evaluated levels of expertise, attested by the Chartered Life Underwriter and Registered Life Underwriter designations.

The Association designs and manages upgrading mechanisms to round out the training of licensed intermediaries and implements continuing training programs which are offered by the public sector and the Association itself.

AIAPQ has taken part in the different consultations that preceded the 1997 review. Thus it has already had the opportunity to comment on the legacy of the 1992 reform with respect to the

Le sénateur Meighen: À cause de l'interfinancement.

Le sénateur Kolber: S'ils veulent seulement émettre des cartes de crédit, ce n'est pas être sélectifs, c'est un type d'activité commerciale.

Le président: Merci beaucoup, messieurs, d'être venus aujourd'hui.

M. Denis Savard est président du conseil de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes.

Veuillez procéder.

[Français]

M. Denis Savard, président du conseil de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes: Honorables sénateurs, l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec — l'AIAPQ — tient à remercier le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, ainsi que le secrétaire d'État aux finances, de l'avoir invité à présenter ses commentaires concernant l'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières. Permettez-moi de vous présenter les personnes qui m'accompagnent. À ma gauche, Me Anne-Marie Beaudoin qui est conseillère principale à la direction générale de notre association. À ma droite, M. Alain Poirier qui est premier vice-président et courtier en assurance de personnes.

L'AIAPQ qui regroupe près de 13 000 agents et courtiers en assurance de personnes du Québec, a été formée en 1989. Notre association est le prolongement juridique d'une autre association qui existait depuis plus de 30 ans.

Nous ne sommes pas et nous ne représentons pas les intérêts socio-économiques de nos membres. Lors de sa constitution, par la loi 134, l'association s'est vue confier par le législateur une double mission, celle de protéger le public investisseur et épargnant, et celle de développer et de contrôler la qualité des services professionnels offerts aux consommateurs par ses membres et d'assurer le respect d'une déontologie rigoureuse par chacun d'entre eux.

Au cours des dernières années, l'AIAPQ a établi sa réputation dans l'ensemble du Canada, en fixant des objectifs élevés de formation professionnelle et d'encadrement des personnes appelées à offrir des services professionnels d'assurance et de conseils financiers aux consommateurs.

Nous avons élaboré des contenus de formation très évolués et favorisé l'accroissement soutenu de la compétence chez nos membres en leur facilitant l'accès à des titres bien définis correspondant à des niveaux d'expertise soigneusement évalués, sanctionnés par les titres d'Assureur-vie certifié et d'Assureur-vie agréé.

L'Association conçoit et gère les mécanismes de perfectionnement qui permettent de parfaire la formation des diplômés et contribue à la définition et à la mise en place des programmes de formation continue, dispensés par le secteur public et par ses propres instances.

L'AIAPQ a participé aux différentes consultations qui ont précédé l'examen de 1997. Elle a donc déjà eu l'occasion de commenter l'héritage de la réforme de 1992, eu égard à la

concentration and growth of federal institution activities. For this reason, we will merely touch on this point.

AIAPQ only has an incidental interest in the question of financial control of institutions, provided all intermediation activities are performed by highly qualified individuals who have received standard training.

Nevertheless, the Association appreciates the wisdom of the federal government which did not promote the entry of banks into the insurance sector but chose instead, as the stakes in the reform expected in 1997, to focus on the consolidation of deregulation put forward in the 1992 reform and the fine-tuning of consumer protection measures.

In the present consultation, the Association intends to address only seven points: (1) protection of personal information, (2) tied sales, (3) overlap and duplication of federal and provincial regulations, (4) obligation to sell through a subsidiary, (5) capitalization of mutual insurance companies, (6) the payment system and (7) job-loss insurance.

Point 1: "Protection of personal information".

Given the very nature of the information held by financial institutions, consumers expect their personal information to be protected by stringent regulations. The measures proposed in the white paper are a step in the right direction, but they are still incomplete. The gathering, storage, disclosure and use of this personal information must be regulated and monitored rigorously and uniformly by a body that is independent from the institutions themselves.

For all financial institutions, the personal information they hold and use is an important asset that gives them a competitive edge, particularly since the advent of the electronic highway. This being said, these institutions are not suited, in our opinion, to assume full responsibility for controlling and monitoring information protection measures; to do so would put them in a position of conflict of interest at all times. Although we can encourage institutions to take responsibility for consumer complaints regarding personal information, we believe it is preferable not to entrust them with the responsibility of monitoring the application of these rules.

Moreover, we deem that the privilege given to institutions through the payment system and the resulting access to personal information must be completely and totally separate with respect to the institution's other activities, without exceptions. Thus, we want to depart from the principle that an individual can agree to dispense an institution from some or all of its obligations with respect to personal information. The disclosure of personal information would then be absolutely forbidden.

We also feel it relevant to point out that professionals in financial intermediation in Quebec are personally and individually subject to strict obligations regarding personal information. Our

concentration et à la croissance des activités des institutions financières fédérales. C'est pourquoi nous serons très brefs sur ce point.

L'AIAPQ ne s'intéresse que de façon accessoire à la question du contrôle financier des institutions, pourvu que tous les gestes d'intermédiation soient posés par des personnes hautement et uniformément qualifiées.

Néanmoins, l'association apprécie la sagesse du gouvernement fédéral qui n'a pas favorisé l'entrée immédiate des banques dans le secteur de l'assurance et à choisi plutôt, comme enjeu de la réforme prévue en 1997, la consolidation du décloisonnement de la réforme de 1992 et l'ajustement des mesures de protection du public.

Dans le cadre de la présente consultation, l'association entend aborder uniquement 7 points: le premier, la protection des renseignements personnels; le deuxième, les ventes liées, le troisième, les chevauchements entre les réglementations fédérales et provinciales; le quatrième, l'obligation de passer par une filiale soit un cabinet d'agent; le cinquième, la capitalisation des sociétés mutuelles d'assurance; le sixième, le système de paiement; et, le septième, l'assurance crédit en cas de perte d'emplois.

Le premier point: «La protection des renseignements personnels».

De par la nature même des renseignements détenus par les institutions financières, les attentes du public concernant la réglementation des renseignements personnels sont nombreuses et exigeantes. Les mesures envisagées dans le livre blanc sont un pas dans la bonne direction mais devraient être complétées. La cueillette, la conservation, la communication et l'utilisation de ces renseignements personnels doivent être réglementées et surveillées d'une façon stricte et uniforme par un organisme indépendant des institutions mêmes.

Pour toutes les institution financières, la détention et l'utilisation des renseignements personnels constituent un actif important et deviennent un avantage concurrentiel, surtout à l'heure des inforoutes. Dans ce contexte, ces institutions sont, à notre avis, incapables à assumer entièrement le contrôle et le suivi des mesures de protection de renseignements, sans être en perpétuel conflit d'intérêts. Bien que l'on puisse encourager une responsabilisation de l'institution à l'égard des plaintes provenant du public ayant trait aux renseignements personnels, nous croyons qu'il serait préférable pour le gouvernement de garder la responsabilité de veiller à l'application de ces règles.

Par ailleurs, nous estimons que le privilège confié aux institutions par le système de paiement et l'accès aux renseignements personnels qui en découlent, doivent être entièrement et totalement cloisonnés par rapport aux autres activités de l'institution et ce, sans exception. Par ceci, nous désirons déroger au principe qu'un individu peut, par consentement, dispenser une institution d'une partie ou de la totalité de ses obligations à l'égard des renseignements personnels. La transmission de renseignements personnels serait donc interdite de façon absolue.

Il nous apparaît également pertinent de vous soumettre le fait que les professionnels de l'intermédiation financière du Québec sont personnellement et individuellement assujettis à des obliga-

Association and its authorized entities monitor the practices of agents and brokers in life and health insurance and verify, through professional inspections for example, that they comply with in-force regulations. Thus, doing business with a life and health insurance intermediary working in a subsidiary of a federal financial institution would be an added guarantee for consumers.

Point 2: "Tied sales". We are among those who believe that consumers, because of the special relationship that exists between them and their financial institution, are particularly susceptible to coercion. For this reason, we believe that current provisions are inadequate, and we would like to take part in your proposed study to consider the adoption of stronger measures.

In this context, developing appropriate regulations on incompatible functions for a clerk in a financial institution should be considered.

On this subject, AIAPQ could bring to the table its special investigation file on group life and disability insurance sold by financial institutions in conjunction with mortgage loans. We aptly called this file the mortgage insurance Black File, copies of which we have here before us.

In addition, we would also like to call your attention to the fact that the sale of a variety of financial products in a branch of a financial institution, namely those traditionally sold by another industry, can be confusing for consumers, especially if the clerk selling the product also performs other duties. Therefore, we are convinced that, as part of your efforts to abolish tied sales, requiring the use of a subsidiary, preserving a clear distinction among activities and enforcing compliance with the requirements of the jurisdiction of each industry, such as insurance and securities, are effective measures that must be maintained, and even extended. By that we mean they should be extended to group life insurance currently permitted in the banks.

With respect to the sale of insurance products tied to credit, a practice that is allowed in branches, we had already stated our position in our brief entitled, "Abus, risques et tragédies découlant de la vente directe d'assurance de personnes" [Abuses, Risks and Tragedies Stemming from the Direct Sale of Life and Health Insurance], which we submitted in June of 1995 to the Finance Minister of Canada. In our view, only qualified, licensed life and health insurance intermediaries should be allowed to offer the public such products.

The mortgage insurance Black File, which includes supporting evidence, demonstrates all the more so that the current framework and regulations are inadequate. For consumers, being referred to a qualified and licensed individual for the purchase of insurance products tied to credit provides many advantages such as reducing the risk of tied sales and distinguishing between the two transactions.

tions strictes concernant les renseignements personnels. Notre association et ses instances surveillent les agents et courtiers en assurance de personnes et vérifie la conformité de leur pratique à la réglementation en vigueur, entre autres, par des activités d'inspection professionnelle. C'est donc une garantie supplémentaire dont bénéficierait le public que de faire affaire avec un intermédiaire en assurance de personnes, exerçant par le truchement d'un cabinet d'agent, filiale d'une institution financière fédérale.

Le deuxième point: «Les ventes liées». Nous sommes de ceux qui croient que la nature particulière de la relation existant entre les consommateurs et leur institution financière est telle qu'ils sont particulièrement exposés à la coercition. C'est pourquoi nous pensons que les dispositions actuelles sont insuffisantes et nous aimerions participer à l'étude que vous proposez sur la nécessité de prendre des mesures plus énergiques.

Dans ce cadre, l'élaboration d'une réglementation adéquate sur les fonctions incompatibles pour un préposé d'institutions devrait être considérée.

À ce sujet, l'AIAPQ pourra apporter de façon plus détaillée l'éclairage spécifique de son dossier d'enquête spéciale portant sur l'assurance-vie et invalidité collective vendues par les institutions financières de façon concomitante avec un prêt hypothécaire que nous appelons communément: le Dossier noir de l'assurance hypothécaire dont nous avons copie ici devant nous.

Par ailleurs, nous aimerions également soumettre à votre attention le fait que l'offre d'une variété de produits financiers, surtout ceux issus traditionnellement d'un autre secteur d'activités dans la succursale d'une institution financière peut être l'objet d'une confusion pour le consommateur, surtout si un même préposé cumule d'autres fonctions auprès des clients. Nous sommes convaincus que, dans le cadre de vos efforts contre les ventes liées, le fait d'exiger l'utilisation d'une filiale cabinet d'agents, de maintenir une distinction claire des activités et de respecter les exigences de chaque juridiction pertinente reliée au secteur d'activités telle que l'assurance, les valeurs mobilières, sont des mesures efficaces qui doivent être maintenues voire même étendues. Étendues aux assurance-vie collectives actuellement autorisées dans les banques.

En effet, même dans le cadre de la vente de produits d'assurance liés au crédit, qui est autorisée en succursale, nous avons déjà exprimé dans notre mémoire intitulé: Abus, risques et tragédies découlant de la vente directe d'assurance de personnes, que nous vous avons soumis en juin 1995 au ministère des Finances du Canada, notre opposition voulant que seuls des intermédiaires en assurance de personnes qualifiés et autorisés devraient être habilités à offrir au public de tels produits.

Le Dossier noir de l'assurance hypothécaire, avec preuve à l'appui, démontre mieux encore que la réglementation et l'encadrement actuel ne sont pas adéquats. Le fait d'être référé à une personne qualifiée et certifiée, pour l'achat de ces produits d'assurance liés au crédit, représente beaucoup d'avantages pour le consommateur dont celui de limiter les situations propices aux ventes liées et de distinguer les deux transactions.

You can count on us to take part in the future consultations you may hold to study measures that would better protect consumers in their dealings with financial institutions. The scales are tipped in favour of financial institutions, so much so that government must not be afraid to take strong measures to prevent problems. Numerous examples bear witness to the fact that an aggrieved person has little recourse, if any.

Point 3, now: "Overlap and duplication of federal and provincial regulations". Since the 1992 reform, bank-type federal institutions were authorized, through duly authorized subsidiaries, to enter into activity sectors, such as insurance. What is important is that these rules be applicable to all people and to all financial institutions that choose to offer this type of product or financial service, regardless of the jurisdiction under which they are incorporated.

With respect to market intermediation and, more specifically, the distribution of life and health insurance products, provincial jurisdiction has been established under the Quebec government. It is currently being revised following a quinquennial report.

Point 4: "Obligation to sell through a subsidiary". We previously insisted on the importance for consumer protection to keep the basic activities of the different types of financial institutions separate, thus requiring the use of agents office subsidiary, particularly in insurance.

We understand that government does not intend to recommend this requirement be abolished for our industry. Still, we feel the need to warn you against considering lifting this requirement. Arguments, such as operating costs could be reduced, should not deter you from this commitment.

Point 5: "Capitalization of mutual insurance companies". We deem it wise to adopt measures to facilitate access to capital for insurance mutuals so that those that want to may expand and prosper while keeping their characteristic mutual identity. It would be tragic to witness the demise of this type of financial institution that belongs to the insured, that is the consumers.

This must not promote de-mutualization. Insurance mutuals are part of Canada's insurance industry and address the needs of "mutualists" who are consumers first and foremost.

Point 6: "The payment system". Advisedly, the federal government is undertaking to conduct a comprehensive study of the payment system. In the meantime, however, it is not expanding the activity sectors of federal financial institutions. Consumers must be at the heart of this review, and their rights and obligations with respect to the services must have priority.

Nous tenons à vous assurer de notre disponibilité pour vos consultations futures, afin de contribuer à l'étude de mesures qui amélioreraient la protection des consommateurs dans leurs transactions avec les institutions financières. Le rapport de force entre les grandes institutions et l'individu consommateur est tellement inégal, que le gouvernement ne doit pas craindre de prendre des mesures énergiques pour prévenir les cas problèmes. De nombreux exemples témoignent du fait que les recours, lorsque une personne est lésée, sont inaccessibles, voire inexistantes.

Le troisième point, maintenant: «Les chevauchements et les doublages entre les réglementations fédérales et provinciales». Depuis la réforme de 1992, les institutions fédérales de type bancaire ont été autorisées par l'entremise de filiales dûment autorisées, à entrer dans des secteurs d'activités tels que l'assurance. Ce qui est important, c'est que les règles de protection soient applicables à tous et à toutes les institutions financières qui choisissent d'offrir ce type de produits ou de services financiers, peu importe leur nature ou la juridiction de leur constitution.

En ce qui concerne l'intermédiation de marché et plus particulièrement, la distribution de produits d'assurance de personnes, la juridiction provinciale est établie et occupée par le gouvernement du Québec. Elle est d'ailleurs actuellement en révision suite au dépôt d'un rapport quinquennal.

Le quatrième point: «L'obligation de passer par une filiale». Nous avons insisté précédemment sur l'importance, pour la protection du public, de maintenir une division entre les activités de base des différents types d'institutions financières et, de cette façon, exiger l'utilisation d'une filiale cabinet d'agents, notamment en assurance de personnes.

Nous comprenons que le gouvernement n'entend pas recommander le retrait de cette exigence pour notre secteur d'activités. Cependant, nous préférons immédiatement préciser qu'un motif tel que la réduction des coûts d'exploitation ne pourrait le justifier.

Le cinquième point: «La capitalisation des sociétés mutuelles d'assurance». Il nous apparaît judicieux d'adopter des mesures pour faciliter l'accès au capital pour les mutuelles d'assurance, car ainsi celles qui le désirent pourront grandir et prospérer tout en conservant leurs caractéristiques fondamentales de mutuelles. Il serait plus que désolant d'assister à la disparition complète de cette catégorie d'institutions financières appartenant aux assurés, donc aux consommateurs.

Il ne faut pas, de cette façon, favoriser la démutualisation. Les mutuelles d'assurance font partie de l'histoire de l'assurance au Canada et répondent aux besoins des mutualistes qui sont des consommateurs avant tout.

Le sixième point: «Le système de paiement». C'est à bon escient que le gouvernement fédéral entreprend une vaste étude du système de paiement et que, dans l'intervalle il n'élargit pas les secteurs d'activités des institutions financières fédérales. Le consommateur doit être au cœur de cet examen et ses droits et obligations à l'égard de tels services doivent être prioritaires avant tout.

It is obvious to all financial players that access to the payment system is a competitive edge for financial institutions. Strengthened by this undeniable advantage, they now want to compete in other industries. In this new context, it is difficult to justify preserving exclusivity of this function for deposit institutions.

We therefore recommend that the federal government grant access to the payment system to insurance companies as the financial institutions they are. AIAPQ would like to take part in all your consultations that deal with this matter.

Seventh and final point: "Job-loss insurance". The proposals include a technical amendment to change the types of insurance to include job-loss insurance under life insurance.

AIAPQ has already stated its position to the federal government — only qualified and licensed intermediaries may "safely" offer insurance products to the public.

The initial concept of group insurance linked to credit has deviated from its initial definition; credit insurance now borrows features from both individual and group products. Either way, the features used are the ones least likely to profit consumers.

AIAPQ's Black File clearly shows that the regulation and framework applicable to these types of products and individuals who offer them are inadequate. It would therefore not be wise to add new types of insurance to those that already exist. On the contrary, considering the degree of trust that consumers place in them, they must be able to rely on the same high-quality service when they purchase an insurance product at a financial institution.

The federal white paper indicates the government's wisdom in wishing to limit, in essence, the 1997 review to the consolidation of the 1992 reform, and to set up a task force to study the future of Canadian financial services in the twenty-first century.

Questions of public interest which we raised in the white paper are important and worth considering. It seems appropriate to refer them to a task force in which AIAPQ would be honoured to participate.

Senator Meighen: On a number of occasions, you referred to the task force that the Minister intends to set up — let's hope that happens soon. Is there anything that your group finds completely and fundamentally urgent and that could be changed in the regulations pending any thorough changes that that task force might propose?

Mr. Savard: The most important point is to establish that the same ground rules apply for everyone, regardless of the way in which insurance could be distributed. Group insurance is currently distributed through the financial institutions, the deposit-taking institutions, and they don't have to comply with any ground rule in the distribution of those products. They can go ahead with

Il est évident, pour tous les intervenants financiers, que l'accès au système de paiement constitue un enjeu concurrentiel pour les institutions financières. Fortes de cet avantage indéniable, les banques souhaitent maintenant rivaliser aussi dans d'autres secteurs d'activités. Dans ce nouveau contexte, il est difficile de justifier le maintien de l'exclusivité de cette fonction aux institutions de dépôts.

Nous recommandons donc au gouvernement fédéral de donner accès au système de paiement aux institutions financières que sont les compagnies d'assurance. L'AIAPQ aimerait participer à toutes vos consultations sur ce sujet.

Le septième et dernier point: «L'assurance crédit en cas de perte d'emploi». Le projet propose, à titre de modification d'ordre technique, d'ajouter aux catégories d'assurance autorisées, l'assurance crédit en cas de perte d'emploi dans la branche d'assurance-vie.

L'AIAPQ a déjà exprimé au gouvernement fédéral notre position voulant que seuls des intermédiaires qualifiés et autorisés puissent offrir en toute sécurité au public des produits d'assurance.

Nous estimons que partant d'un concept d'assurance collective liée au crédit, l'offre de produits s'est détournée de sa sens initial; empruntant à la fois les caractéristiques d'un produit individuel et celles d'un produit collectif, mais toujours dans ce qui est le moins profitable aux consommateurs.

Le Dossier noir de l'assurance crédit hypothécaire de l'AIAPQ démontre bien que la réglementation et l'encadrement applicables à ces produits et aux individus qui les offrent ne sont pas adéquats. Il n'est donc pas prudent d'ajouter de nouvelles catégories d'assurance à celles déjà prévues. Au contraire, tenant compte du niveau de confiance que le consommateur leur accorde, il doit pouvoir compter sur le même service de qualité lorsqu'il acquiert un produit d'assurance dans une institution financière.

Le livre blanc fédéral indique la sagesse du gouvernement de limiter pour l'essentiel, l'examen de 1997 à la consolidation de la réforme de 1992, tout en initiant un groupe de travail sur l'avenir du secteur financier canadien au XXI^e siècle.

Les questions d'intérêt public soulevées dans le livre blanc sont importantes et méritent réflexion. Il nous apparaît approprié de vous faire savoir que l'AIAPQ serait fier de contribuer à ce groupe de travail.

Le sénateur Meighen: Vous avez fait allusion, à plusieurs reprises, au groupe de travail que le ministre entend mettre sur pied — espérons que cela se fera d'ici peu. Y a-t-il quelque chose qui a une urgence totale et capitale pour votre groupe et qui pourrait faire l'objet d'un changement dans les règlements, en attendant les changements en profondeur que pourrait proposer ce groupe de travail?

M. Savard: Le point le plus important, c'est d'établir que les mêmes règles du jeu soient appliquées pour tous, peu importe la façon dont l'assurance pourrait être distribuée. Actuellement, il se distribue de l'assurance collective dans les institutions financières, les institutions de dépôts et elles n'ont à respecter aucune règle du jeu dans la distribution de ces produits. Elles peuvent procéder à

replacements of insurance products held by consumers and they don't have to comply with any ethical rule applicable to them.

What we hope is that a qualified intermediary will be required for all group insurance currently distributed through the financial institutions. What we are suggesting is that a subsidiary be used for the financial institution, that is to say an agents office that is separate from the financial institution, to enable consumers to see that two financial transactions are being conducted, one clearly being the acquisition of a loan or a line of credit. However, when it comes to protecting that loan with insurance, consumers should see another person and there should be no possible confusion or tied sales should be separate for consumers and they should not feel morally obliged to purchase insurance because they have just been granted a loan.

We have been told of the lax manner in which these kinds of insurance sales are currently made by officials in the deposit-taking institutions because they have no qualifications in insurance and we have too often seen cases that have wound up in court. This is what our Black File shows: a consumer who believes he is insured when he makes a claim for disability or death benefits and the estate is told that they have always paid the premiums, but they were never protected since there were pre-existing conditions. The officials forgot to ask them questions about their health, and if this had been done adequately, the person would have been informed at the outset that he did not meet the insurance requirements. So they return the premiums to the customer's account and he must continue paying his mortgage out of the estate. And since it has taken four, five or six months for the court to dismiss the case, the customer is six months late and must make up the payments or lose the house.

Many consumers have found themselves in similar situations and it is a situation that cannot continue much longer. This part must be corrected.

Senator Meighen: Could referral to an independent firm be required merely by regulation?

Mr. Savard: Yes.

Senator Meighen: Or would that require a legislative amendment?

Ms Anne-Marie Beaudoin, Senior Counsel, Association des intermédiaires en assurance de personnes: We have not studied the question whether a regulation or a legislative amendment is necessary as such. We have no opinion to give the Senate committee as to whether it is better to use a regulatory or legislative amendment.

Senator Meighen: You nevertheless claim it is an acute and urgent problem?

Ms. Beaudoin: Yes.

Senator Meighen: An important problem?

Ms Beaudoin: Yes.

des remplacements de produits d'assurance détenus par des consommateurs et elles n'ont à satisfaire aucune règle de déontologie qui leur est applicable.

Ce que l'on souhaite c'est que, à l'égard de toute assurance collective distribuée dans les institutions financières actuellement, cela nécessite l'intervention d'un intermédiaire qualifié. Ce que l'on suggère, c'est d'utiliser l'entremise d'une filiale pour l'institution financière, c'est-à-dire un cabinet d'agents qui soit distinct de l'institution financière pour permettre aux consommateurs de voir qu'il y a deux transactions financières qui s'opèrent; une concrètement de l'acquisition d'un prêt ou d'une marge de crédit. Mais lorsqu'il s'agit de protéger par une assurance cet emprunt, que l'on s'adresse à une autre personne et qu'il n'y ait pas de possibilité de confusion ou que les ventes liées soient distinctes pour les consommateurs et qu'ils ne se sentent pas obligés de souscrire moralement l'assurance puisqu'un prêt vient de lui être consenti.

Nous avons expliqué de quelle façon laxiste s'opérerait cette vente d'assurance par les préposés actuellement, dans les institutions de dépôts, parce qu'elles n'ont aucune compétence en assurance et, trop souvent, on a vu des cas qui se sont retrouvés devant les tribunaux. C'est ce qu'illustrait notre Dossier noir, le consommateur qui, se croyant assuré au moment où il arrive une réclamation en invalidité ou lors d'un décès, la succession se fasse dire qu'ils ont toujours payé les primes, mais qu'ils n'ont jamais été protégés puisqu'il y avait des conditions préexistantes. On a oublié de leur poser des questions sur leur santé, et si on l'avait fait de façon adéquate, on aurait, dès le départ, averti la personne qu'elle ne rencontrait pas les exigences de cette assurance. Donc, ils remboursent les primes dans le compte du client, et il doit continuer son hypothèque à la succession. Et comme cela a pris quatre, cinq ou six mois, pour donner le verdict du refus, le client est six mois en retard et doit rétablir les paiements sinon la maison ne lui appartiendra plus.

Des nombreux consommateurs se sont retrouvés dans des situations semblables et c'est une situation qui ne peut attendre plus longtemps. On doit corriger cette partie.

Le sénateur Meighen: Est-ce que l'on pourrait exiger ce recours à un cabinet indépendant par simple règlement?

M. Savard: Oui.

Le sénateur Meighen: Ou si cela prendrait un changement législatif?

Mme Anne-Marie Beaudoin, conseillère principale à la direction générale de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes: Nous n'avons pas étudié à savoir s'il s'agissait d'un règlement ou d'une modification législative qui soit nécessaire comme telle. Nous n'avons pas d'opinion à donner au comité sénatorial, à savoir s'il vaut mieux utiliser une modification réglementaire ou législative.

Le sénateur Meighen: Vous prétendez quand même qu'il s'agit d'un problème aigu et pressant?

Mme Beaudoin: Oui.

Le sénateur Meighen: Et, important?

Mme Beaudoin: Oui.

Mr. Savard: The size of the Black File that we submitted on this point shows that these are not isolated cases and, unfortunately, too many consumers find themselves in this situation. We have taken inventory of mortgage insurance cases at two courthouses. The Quebec City and Montréal courthouses show several hundreds of cases currently before the courts.

Obviously, when consumers institute proceedings, the courts find in their favour in three cases out of four, but, after a consumer wins at trial, the financial institution appeals and that can take five, six or seven years before the consumer can emerge from this difficult situation which results from the death of a spouse, all at a time when the person really does not feel like instituting legal proceedings.

Senator Meighen: Let's consider this hypothetical case: a consumer goes to a financial institution and is referred to a firm and is told that the firm belongs to the financial institution, but that the people there are very qualified and will give him the best possible opinion? Would that be suitable to you?

Mr. Savard: Yes. At least that would enable consumers to see the distinction between the two transactions.

Senator Meighen: It's disclosure that counts?

Mr. Savard: Yes. That's very important.

Senator Meighen: In capital letters.

Mr. Savard: The other important thing is that personal information should not be passed between the firm and the financial institution. How can an official who has just had access to all an individual's financial information just by looking at his computer screen be a completely independent market intermediary knowing what he knows about that person's financial situation? It's too dangerous. This is why we want to separate the two operations.

Senator Meighen: On page 7 of your brief, you say:

The gathering, storage, disclosure and use of this personal information must be regulated and monitored rigorously and uniformly by a body that is independent from the institutions themselves.

The Privacy Commissioner of Canada has appeared before our committee on a number of occasions and has offered to act as an independent institution. Would that be a full or partial response to your requests? And, second, in Quebec, the statute that concerns protection of personal information with respect to financial institutions is very stringent, perhaps even more so than the federal statute. Are you demanding that the federal government follow the provincial government's example and implement that kind of statute?

Mr. Savard: There are two parts to your question. For the supervision and regulatory framework of financial institutions, we think the offer that was made to you by the Commissioner could be a promising one. However, for the regulation and supervision of intermediaries within various firms, we think a professional organization should oversee the self-regulation and self-discipline

M. Savard: L'étendue du Dossier noir que l'on a déposé là-dessus montre que ce ne sont pas des cas isolés et que malheureusement, il y a trop de consommateurs qui se retrouvent dans cette situation. Nous avons fait l'inventaire de deux palais de justice sur les dossiers d'assurance hypothécaire. Les palais de justice de Québec et de Montréal démontrent plusieurs centaines de dossiers actuellement en litige.

Il est bien que sûr quand un consommateur entreprend des procédures, trois fois sur quatre, les tribunaux lui donnent raison, mais après avoir gagné en première instance, l'institution financière va en appel et cela peut prendre cinq, six, sept ans avant que le consommateur puisse sortir de cette situation problématique qui résulte du décès d'un conjoint, au moment où la personne n'a vraiment pas le goût d'entreprendre des procédures judiciaires.

Le sénateur Meighen: Prenons ce cas hypothétique: le consommateur arrive dans une institution financière et on le renvoie dans un cabinet et qu'on lui dise que le cabinet appartient à l'institution financière, mais ce sont des gens très qualifiés et ils vont vous donner la meilleure opinion possible? Est-ce que cela ferait votre affaire?

M. Savard: Oui. Au moins cela permettrait aux consommateurs de faire la distinction entre les deux transactions.

Le sénateur Meighen: C'est la divulgation qui compte?

M. Savard: Oui. C'est très important.

Le sénateur Meighen: En grosses lettres.

M. Savard: L'autre chose importante, il ne faudrait pas qu'il y ait communication des renseignements personnels entre le cabinet et l'institution financière. Comment une préposée qui vient d'avoir accès à l'ensemble des données financières d'un individu, juste en visionnant l'écran de son ordinateur, puisse devenir une intermédiaire de marché tout à fait indépendante de ce qu'elle sait ou connaît de la situation financière. Cela est trop dangereux. C'est pour cela que l'on veut scinder les deux opérations.

Le sénateur Meighen: À la page 7 de votre mémoire, vous dites:

La cueillette, la conservation, la communication et l'utilisation de ces renseignements personnels doivent être réglementées et surveillées de façon stricte et uniforme par un organisme indépendant des institutions mêmes.

À plusieurs reprises, le commissaire de la protection de la vie privée du Canada a comparu devant notre comité et nous a fait l'offre d'agir comme cette institution indépendante. Est-ce que cela répondrait en tout ou en partie à vos demandes? Et deuxièmement, au Québec la loi qui vise la protection des renseignements personnels à l'égard des institutions financières est très sévère, même peut-être plus sévère que la loi fédérale. Est-ce que vous réclamez que le gouvernement fédéral s'inspire du gouvernement provincial pour mettre en vigueur une telle loi?

M. Savard: Il y a deux aspects à votre question. Pour ce qui est de la surveillance et l'encadrement au niveau de la réglementation des institutions financières, on pense que l'offre qui vous est faite par le commissaire pourrait être intéressante. Pour ce qui est, par contre, de l'encadrement et de la surveillance des intermédiaires agents à l'intérieur des différents cabinets, on pense que cela doit

of professionals in a firm within a financial institution or in an entirely independent firm.

Senator Meighen: And provincial?

Mr. Savard: And provincial, indeed. As to the second part of your question concerning Bill 68, the federal financial institutions came and said they did not feel bound by Bill 68 in Quebec. However, they did say they would comply with the spirit of Bill 68. But this is clearly inadequate. The equivalent of the requirements of Bill 68 should exist at the federal level.

Senator Angus: According to you and your colleague, do the problems set out in the Black File occur across Canada or only in Quebec?

Mr. Savard: The problems are the same across Canada.

Senator Angus: Despite the various jurisdictions?

Mr. Savard: Despite the various jurisdictions. The insurance products distributed in the financial institutions seem to us to be the same across Canada because there was a desire to simplify the purchase of those products. Rates are not scaled or people's eligibility is not reviewed on health grounds. There is no risk selection at the time of purchase. A selection is made at the time a claim is made merely for convenience's sake. Insurers in Canada do not know the customers in the financial institutions. Only when a claim is filed are they informed that the customer, for whom premiums have been sent on a monthly basis, are not known... The insurer does not know its customers. It is not until a claim is filed that it conducts an analysis to determine whether that customer is eligible or insurable.

In cases in which the amount of the loan is greater than \$100,000 or \$125,000, the review is conducted immediately. As the average amount involved in mortgages in Quebec is about \$40,000, this is never checked at the time of purchase.

Senator Angus: Could you file a copy of this Black File?

Mr. Savard: It would be our pleasure.

[English]

Senator Stewart: I assume that the black file comprises a set of cases in which the problem to which you have been referring appears. Is that correct? Are all those cases in one province, namely, Quebec?

Mr. Savard: Yes.

Senator Stewart: They are? But you argue that the same kind of problem would arise in New Brunswick or in Ontario.

How did you become aware of these specific cases? Was it because of the court action?

être un organisme professionnel qui voit à l'autoréglementation et à l'autodiscipline des professionnels agissant dans un cabinet à l'intérieur d'une institution financière ou dans un cabinet totalement indépendant.

Le sénateur Meighen: Et provincial?

M. Savard: Et provincial, effectivement. Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question concernant la Loi 68, les institutions financières fédérales sont venues, à l'égard de la Loi 68, dire qu'elles ne se sentaient pas liées par la Loi 68 au Québec. Par contre, elles ont dit qu'elles allaient respecter l'esprit de la Loi 68. Mais, cela est nettement insuffisant. Il faudrait qu'il y ait l'équivalent des exigences de la Loi 68 au niveau fédéral.

Le sénateur Angus: D'après vous et votre collègue, est-ce que les problèmes qui sont exposés dans le Dossier noir existent à travers le Canada ou exclusivement au Québec?

M. Savard: Les problèmes sont les mêmes partout à travers le Canada.

Le sénateur Angus: Malgré les diverses juridictions?

M. Savard: Malgré les diverses juridictions. Les produits d'assurance distribués dans les institutions financières nous semblent être les mêmes partout à travers le Canada, parce que l'on a voulu simplifier le fait de la souscription de ce produit. On ne fait pas de tarification ou l'on n'examine pas l'admissibilité des personnes au niveau de leur santé. Il n'y a pas de sélection des risques lors de l'acquisition. Cette sélection se fait à la réclamation par simple commodité. Les assureurs au Canada ne connaissent pas les clients dans les institutions financières. Ce n'est qu'à la réclamation qu'on les informe que ce client, pour lequel on a envoyé des primes sous une base mensuelle, l'assureur ne connaît pas ses clients. Ce n'est qu'à la réclamation qu'il procède à une analyse pour voir si ce client était admissible ou assurable.

Dans des cas où le montant de l'emprunt est supérieur à 100 000 \$ ou 125 000 \$, on fait l'examen immédiat. Comme la moyenne des prêts hypothécaires au Québec est d'environ 40 000 \$, cela ne fait jamais l'objet d'une vérification à la souscription.

Le sénateur Angus: Est-ce que vous pouvez déposer une copie de ce Dossier noir?

M. Savard: Cela nous fera plaisir.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Je suppose que le Dossier noir contient des renseignements sur une série de litiges liés au problème que vous avez décrit, n'est-ce pas? Tous ces dossiers se concentrent dans une province, le Québec?

M. Savard: Oui.

Le sénateur Stewart: Vraiment? Mais vous soutenez que le même problème existe au Nouveau-Brunswick et en Ontario.

Comment avez-vous pris connaissance de ces cas? Parce qu'il y a eu des poursuites judiciaires?

[Translation]

Mr. Savard: As we are a consumer protection organization, consumers frequently come to us when they have problems with their insurance. The file initially came to us and we then made checks in the various financial institutions to determine how this insurance purchase had proceeded. We even saw officials in the financial institutions distributing pamphlets of insurance companies that had gone bankrupt two years earlier and they presented them as the insurer of their group plan. The information that was distributed to consumers was inadequate and some officials were even unable to calculate the premiums, even two different branches of the same financial institution and with the same plan. They came to different results. There was no kind of standardization from branch to branch, even for the same insurer.

For starting the investigation, we subsequently checked with the courts to see how widespread the situation was and, at two courthouses, in Quebec City and Montréal, we noted several hundreds of cases. In addition, we know from another study that, when consumers have problems with financial institutions, only 10 per cent seek remedy. We find this more troubling because this gives an idea of the scope of the situation, which should be stopped very soon.

[English]

Senator Stewart: Were the financial institutions involved in these cases in many instances the major Canadian banks?

[Translation]

Mr. Savard: There was not necessarily any difference between the situations experienced in the caisses populaires and the major Canadian banks. We found the same situations in the financial institutions, the major Canadian banks and the caisses populaires. Of course, in Quebec, the caisses populaires have approximately 45 per cent of the mortgage market. So it was normal for us to find more cases in dispute in the caisses populaires, but, on a proportional basis, this was entirely normal: we found just as many in the banks visited.

[English]

The Chairman: Thank you very much, Mr. Savard and colleagues, for appearing here today to give us your views. Perhaps you can leave a copy of the black book with us at this time.

Our next witnesses are from the Canadian Institute of Actuaries. Mr. Panjer, the president, will make the presentation, but he has several other actuaries with him. Thank you very much for coming here today.

My colleagues will recall that your organization has testified before us on a number of occasions. I remember a lengthy discussion we had with members of your organization about dynamic solvency testing approximately one year ago.

[Français]

M. Savard: Comme nous sommes un organisme de protection du consommateur, fréquemment des consommateurs s'adressent à nous lorsqu'ils ont des problèmes au niveau de leur assurance. Initialement, le dossier nous est parvenu et nous avons, par la suite, fait des vérifications dans différentes institutions financières pour savoir comment se procédait cette souscription d'assurance. Nous avons vu même des préposés dans des institutions financières distribuer des pamphlets de compagnie d'assurance qui avaient fait faillite depuis plus de 2 ans et ils les présentaient comme étant l'assureur de leur régime collectif. Les informations qui étaient distribuées aux consommateurs étaient inadéquates et même, dans la façon de calculer les primes, certains préposés n'arrivaient pas, même dans deux succursales différentes d'une même institution financière, avec le même régime. Ils arrivaient à des calculs différents. Il n'y a aucune espèce d'uniformité d'une succursale à l'autre même si c'est le même assureur.

Par la suite, après avoir lancé l'enquête, nous avons vérifié auprès des tribunaux pour voir l'étendue de cette situation et dans deux palais de justice, Québec et Montréal, nous avons relevé plusieurs centaines de cas. En plus, nous savons, par une autre étude, que lorsque des consommateurs ont des problèmes avec des institutions financières, il n'y en a que 10 p. 100 qui entreprennent des recours. Cela nous inquiète davantage parce que cela donne une ampleur à la situation qui mérite que l'on s'y arrête très rapidement.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Les institutions financières impliquées étaient-elles souvent les grandes banques canadiennes?

[Français]

M. Savard: Il n'y avait pas nécessairement de différence entre les situations vécues dans les caisses populaires ou les grandes banques canadiennes. Nous retrouvons indifféremment, que ce soit les institutions financières, les grandes banques canadiennes ou les caisses populaires. Évidemment, au Québec, les caisses populaires détiennent à peu près 45 p. 100 du marché hypothécaire. Il est donc normal que nous retrouvions plus de dossiers litigieux dans ces caisses populaires, mais en fonction de la proportion, c'est tout à fait normal, on en retrouve autant dans les banques visitées.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup, monsieur Savard et merci aussi à vos collègues d'être venus nous donner votre point de vue aujourd'hui. Vous pourriez peut-être nous laisser un exemplaire de votre Dossier noir.

Nos prochains témoins représentent l'Institut canadien des actuaires. M. Panjer, le président, présentera la déclaration, mais il est accompagné de plusieurs collègues actuaires. Merci d'être venus témoigner aujourd'hui.

Mes collègues se rappelleront que votre organisation a témoigné devant nous à quelques reprises. Je me souviens d'une longue discussion que nous avons eue avec des membres de votre organisation au sujet de l'évaluation dynamique de la solvabilité, il y a environ un an.

Please proceed.

Mr. Harry H. Panjer, President Elect, Canadian Institute of Actuaries: With me today from the Canadian Institute of Actuaries are Ms Claudette Cantin, Vice-President responsible for property casualty insurance matters and a member of the task force on insurance legislation; and Mr. Morris Chambers, Chairperson of the Task Force on Insurance Legislation, whose task force prepared our submission on the June 1996 white paper. We appreciate very much our continued involvement in commenting on the proposed legislation relating to insurance matters.

Our response highlights several areas relating to the role of the actuary. Specifically, I should like to highlight four items, and then Mr. Chambers, the principal author of the brief, will provide an overview for the committee.

The four key items in our response relate, first, to the role of the actuary in providing opinions; second, to the role of the Canadian Institute of Actuaries in being consulted in connection with amendments to legislation for fraternal benefit societies; third, to some specific technical matters in the brief relating to such items as prepayment of mortgages, definitions of reinsurance, and reinsurance with provincially licensed companies; and, fourth, disclosure of information on a confidential basis to the Canadian institute's discipline process which polices professional activities of the actuarial profession. This issue may also apply to other professions with responsibilities under the legislation. We will focus on our own responsibilities under the legislation as professional actuaries.

Mr. Morris W. Chambers, Chairperson of the Task Force on Insurance Legislation, Canadian Institute of Actuaries: Once again, thank you for providing the opportunity for the Canadian Institute of Actuaries to appear at these hearings with respect to the Department of Finance's white paper.

Our written submission in this report is not lengthy, and it confines itself to aspects of the white paper that are of particular interest to, or fall within, the expertise of the actuarial profession. For that reason, most of our submission addresses the elements of Annex B of the white paper.

I should begin by expressing our appreciation that, as we understand it, several of our earlier suggestions will be incorporated in the Insurance Companies Act changes to be introduced next year. Some of these are relatively minor and technical in nature and have not warranted identification in the white paper. Nevertheless, we look forward to our opportunity to review and comment on the specific wording that will be proposed for these amendments to the act.

We are gratified that the white paper does highlight the intention to simplify the manner in which the act presents the definition of "actuary" as we had suggested.

On two particular matters, the white paper identifies the intent of the regulator to consult with interested parties to develop appropriate amendments to the legislation. These are, first, criteria governing exemption from ministerial approval of certain transfers of business; and, second, amendments to provisions of the act

Veuillez procéder.

M. Harry H. Panjer, président désigné, Institut canadien des actuaires: M'accompagnent aujourd'hui, de l'Institut canadien des actuaires, Mme Claudette Cantin, vice-présidente, responsable des questions relatives aux assurances IARD et membre du Groupe de travail sur la loi sur les assurances; et M. Morris Chambers, président du Groupe de travail sur la loi sur les assurances, qui a rédigé notre mémoire sur le livre blanc de juin 1996.

Notre réponse fait ressortir quelques aspects relatifs au rôle de l'actuaire. J'aimerais en indiquer quatre, puis M. Chambers, principal auteur du mémoire, les décrira brièvement aux membres du comité.

Les quatre principaux éléments de notre réponse se rapportent premièrement au rôle de consultation de l'actuaire; deuxièmement, au rôle de l'Institut canadien des actuaires dans les consultations relatives aux modifications législatives concernant les sociétés de secours mutuels; troisièmement, à certaines questions techniques concernant des aspects comme le remboursement anticipé de prêts hypothécaires, la définition de la réassurance, et les contrats de réassurance conclus avec des assureurs provinciaux; et quatrièmement, au caractère confidentiel des renseignements dans le cadre du processus disciplinaire de l'Institut qui régit les activités professionnelles des actuaires. Cette question pourrait s'appliquer à d'autres professions qui exercent des responsabilités en vertu de la loi. Nous mettrons l'accent sur nos propres responsabilités, en tant qu'actuaires.

M. Morris W. Chambers, président du Groupe de travail sur la loi sur les assurances, Institut canadien des actuaires: Une fois de plus, nous vous remercions de donner à l'Institut canadien des actuaires la possibilité de comparaître devant vous au sujet du livre blanc du ministère des Finances.

Notre mémoire n'est pas long et se limite aux aspects du livre blanc qui intéressent particulièrement les actuaires ou qui touchent à leur profession. Pour cette raison, la plus grande partie de notre mémoire porte sur des éléments de l'annexe B du livre blanc.

Je voudrais d'abord exprimer notre reconnaissance, car d'après ce que nous croyons savoir, plusieurs de nos suggestions antérieures seront intégrées aux modifications à la Loi sur les sociétés d'assurances qui seront déposées l'an prochain. Certaines, relativement mineures et techniques, n'ont pas été évoquées dans le livre blanc. Nous avons cependant hâte d'examiner leur libellé et d'exprimer notre point de vue à ce sujet.

Nous nous réjouissons que le livre blanc mentionne l'intention de simplifier la définition d'«actuaire» dans la loi, conformément aux suggestions que nous avons faites à ce sujet.

Dans deux cas, le livre blanc évoque l'intention des autorités de consulter les parties intéressées pour élaborer les modifications législatives pertinentes. Il s'agit tout d'abord des critères régissant l'exonération de certains transferts de propriété de l'agrément ministériel et ensuite des modifications aux dispositions actuelles

related to fraternal benefit societies. The CIA has registered its desire to be considered an interested party in these consultations.

There are three areas of the proposed amendments where the institute believes that a formal actuarial opinion is an important complement to regulatory review of proposed action. The first is with respect to the fairness of the methodology for allocating earnings and expenses between policyholders and shareholders where mutual companies have raised equity capital. The white paper has identified the need for the actuary's opinion in such instance and the institute supports this position. It is consistent with other elements that already exist in the act. In addition, the institute believes that similar actuarial opinions should be required to accompany applications for certain transfers of funds from participating accounts and applications for transfer of Canadian business of foreign companies.

As stated in our brief, we support the white paper initiative with respect to the rights of borrowers to repay mortgages. However, we urge that in developing standardized prepayment penalties, proper recognition be given to the economic loss suffered by the lender as a result of the early repayment of the loan and, in particular, to recognize the time value of money in that regard.

Finally, I should expand somewhat on the proposal made on page 3 of our brief under the heading "Confidential Information".

The white paper identifies the intention to add provisions to the legislation that would allow the superintendent to disclose otherwise confidential information to law enforcement agencies during the course of an investigation by such agency. Under the 1992 Insurance Companies Act, a number of significant responsibilities have been placed upon the appointed actuary. Some of these responsibilities are regulatory in nature. Indeed, some would argue that the nature of the legislation is such that the appointed actuary, in certain circumstances, almost becomes an agent of the regulator.

The institute believes that this aspect of the legislation has been adopted because there is a degree of confidence on the part of regulators and legislators that the CIA has adopted rules of professional conduct and standards of professional practice that justify that confidence. However, for those rules and standards to have force and power, they must be enforced. Consequently, the CIA, recognizing its responsibilities in this regard, has adopted a strong professional discipline process to ensure that its members do operate within its standards and observe its rules.

That discipline process is as much a law enforcement agency, within the context of professional rules and standards, as are public law enforcement agencies in the context of the law of the land. Therefore, in the interest of ensuring that the actuarial profession is able properly to serve the Canadian public and is able to live up to the expectations and challenges of the responsibilities given to actuaries in the Insurance Companies Act, the institute requests that the provisions which are being considered be extended to allow the superintendent to disclose information to a properly constituted investigation team of the

de la loi concernant les sociétés de secours mutuels. L'ICA a exprimé le désir d'être considéré comme partie intéressée à ces consultations.

L'Institut croit qu'une opinion actuarielle officielle constitue un complément important à l'examen réglementaire des mesures proposées dans trois cas. Le premier touche à l'équité de la méthode employée pour affecter les revenus et les dépenses entre les assurés et les actionnaires, lorsque les sociétés d'assurances mutuelles émettent des actions. Le livre blanc a dégagé le besoin d'obtenir une opinion de l'actuaire dans ce cas, et l'Institut appuie cette position, qui est conforme à d'autres dispositions de la loi. De plus, l'Institut croit que des opinions actuarielles semblables devraient accompagner les demandes relatives à certains transferts de fonds des participants et les demandes de transfert des activités canadiennes d'entreprises étrangères.

Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, nous appuyons la proposition du livre blanc relative au droit de remboursement anticipé de prêts hypothécaires. Nous recommandons toutefois que l'élaboration de la méthode de calcul de la pénalité normalisée tienne compte de la perte économique subie par le prêteur par suite du remboursement anticipé du prêt et notamment de la valeur actualisée de l'argent.

Enfin, j'aimerais apporter quelques précisions supplémentaires sur la proposition que nous faisons à la page 4 de notre mémoire, à la rubrique «Caractère confidentiel des renseignements».

Le livre blanc indique l'intention d'ajouter des dispositions législatives permettant au surintendant de divulguer des renseignements confidentiels aux organismes chargés de l'application des lois pendant une enquête. En vertu de la Loi de 1992 sur les sociétés d'assurances, l'actuaire désigné assume des responsabilités importantes à cet égard. Certaines de ces responsabilités sont imposées par la réglementation. Certains soutiennent d'ailleurs qu'en raison de la nature de la loi, dans certaines circonstances, l'actuaire désigné devient presque un agent de l'organisme chargé de l'application des lois.

L'Institut croit que ces dispositions ont été adoptées parce que les autorités chargées de l'application des lois et le législateur sont persuadés que l'ICA a adopté des règles de conduite professionnelle et des normes d'exercice de la profession qui justifient cette confiance. Mais pour que ces règles et ces normes aient du poids, il faut les appliquer. Conscient de ses responsabilités à cet égard, l'ICA a donc adopté un processus disciplinaire rigoureux afin de s'assurer que ses membres respectent ces normes et ces règles.

Ce processus disciplinaire est autant un mécanisme d'application des lois, dans le contexte des règles et des normes professionnelles, que les organismes chargés de l'application des lois en sont un dans le contexte de l'application des lois du pays. Afin que les actuaires puissent bien servir le public et être à la hauteur des attentes et des défis que soulèvent les responsabilités qui leur sont confiées, l'Institut demande donc que les dispositions envisagées puissent permettre au surintendant de divulguer des renseignements confidentiels à une équipe dûment constituée d'actuaires de l'Institut au cours d'une enquête sur la conduite

Canadian Institute of Actuaries during the course of an investigation of the professional conduct of a fellow of the CIA in respect of that individual's professional responsibilities under the act.

I hope that provides some background about the motivation for us making that proposal in our submission.

You have received our brief, and we would be most pleased to respond to any questions you may have.

Senator Kolber: I do not know much about the actuarial profession. Do most work for insurance companies, or are they self-employed?

Mr. Chambers: Traditionally, life insurance companies — that is, in the distant past, depending upon how old you are — have been the principal employers of actuaries. More recently — for example, in the past two decades — the numbers have tended to even out. There is a relatively even split between consulting actuaries and insurance company actuaries. The insurance company actuaries are split into property, casualty and life practices. On the consulting side, there is a split between consulting to insurance companies or consulting to pension plans. More recently yet, actuaries are getting more involved in investment activities and asset liability management, both in insurance companies and in a broader aspect of finance matters. As Mr. Panjer will attest, a significant number of actuaries, at least in profile, are employed in academia.

Senator Kolber: Why are you commenting on the prepayment of mortgages?

Mr. Chambers: Because in a life insurance practice, life insurance companies undertake long-term liabilities, particularly in respect of issuing contracts for annuities, for example. In order to ensure that they can meet those obligations, the money that they take in as premiums must be properly invested.

Senator Kolber: That is the life insurance company's problem. Can you get a house mortgage today of more than five years?

Mr. Chambers: No, you cannot.

Senator Kolber: What is the problem?

Mr. Chambers: The life insurance company must know what risk it has out there and, to the extent that there is an additional risk of losing money as a result of an inappropriate prepayment clause in the mortgage, then that must be taken into account initially and will ultimately increase the cost to those who do not intend to prepay the mortgage early.

Senator Kolber: But will not life insurance companies have to adjust and fund in accordance with what their actual actuarial liabilities are? If they are funding or selling annuities — and you say that there must be an income stream so that they are guaranteed for 25 years against the liability on the annuity — surely they can buy long-term government bonds, or something.

Mr. Chambers: Oh, and not provide a competitive interest rate?

Senator Kolber: That may be, but that is the government's problem if that is what they want you to do.

professionnelle d'un membre de l'ICA, à l'égard des responsabilités professionnelles de cet actuaire en vertu de la loi.

J'espère que ces remarques font mieux comprendre les motifs qui nous poussent à faire cette proposition dans notre mémoire.

Vous avez reçu notre mémoire et nous serons ravis de répondre à vos questions.

Le sénateur Kolber: Je ne connais pas grand-chose à l'actuariat. La plupart des actuaire travaillent-ils pour des sociétés d'assurances ou à leur compte?

M. Chambers: Autrefois — tout dépend évidemment de votre âge — les sociétés d'assurance-vie étaient les principaux employeurs des actuaire. Dans un passé plus récent — depuis une vingtaine d'années, disons — l'emploi a été mieux réparti. Il y a un partage à peu près égal entre les actuaire-conseils et les actuaire qui travaillent pour des sociétés d'assurances. Ceux qui travaillent dans les sociétés d'assurances s'occupent d'assurances incendies, accidents ou risques divers. Les consultants offrent leurs services aux sociétés d'assurances ou aux caisses de retraite. Plus récemment encore, les actuaire ont commencé à participer davantage à des activités de placement et de gestion de bilan, et dans un sens plus large, de questions financières. Comme M. Panjer pourra le confirmer, un nombre important d'actuaire, quand ils se décrivent tout au moins, se considèrent comme des enseignants.

Le sénateur Kolber: Pourquoi donnez-vous votre opinion sur le remboursement anticipé des prêts hypothécaires?

M. Chambers: Parce qu'en assurance-vie, les sociétés d'assurances prennent des engagements à long terme, surtout à l'égard de l'émission de contrats de rentes viagères, par exemple. Afin de s'assurer de pouvoir remplir ces obligations, elles doivent bien investir les primes qu'elles perçoivent.

Le sénateur Kolber: C'est le problème de la société d'assurance-vie. Pouvez-vous obtenir actuellement un prêt hypothécaire résidentiel de plus de cinq ans?

M. Chambers: Non.

Le sénateur Kolber: Quel est le problème?

M. Chambers: La société d'assurance-vie doit connaître le risque et, s'il y a un danger supplémentaire de perdre de l'argent parce que la disposition relative au remboursement anticipé a été mal rédigée dans le contrat hypothécaire, elle doit en tenir compte dès le départ et cela fait monter les coûts pour ceux qui n'ont pas l'intention de rembourser leur prêt hypothécaire par anticipation.

Le sénateur Kolber: Mais les sociétés d'assurance-vie ne doivent-elles pas s'adapter et se financer en fonction de leur passif actuariel véritable? Si elles se financent ou vendent des rentes viagères — et vous affirmez que les mouvements de l'actif et du passif doivent être appariés durant 25 ans — elles peuvent certainement acheter des obligations d'État à long terme ou d'autres titres du genre.

M. Chambers: Et ne pas obtenir un taux d'intérêt concurrentiel?

Le sénateur Kolber: Peut-être, mais c'est le droit du gouvernement de vous pousser à agir ainsi.

Mr. Chambers: But other institutions selling the same kinds of products are not constrained in the same way.

Senator Kolber: What do you mean by "constrained"? How are they funding it?

Mr. Chambers: They do not have the same obligation to have their liabilities attested to, if you will, by an actuary.

Senator Kolber: What does "attested to" mean?

Mr. Chambers: A life insurance company or a property casualty company must provide an opinion of the company's actuary that the liabilities are appropriate to the circumstances of the company, recognizing all the risks both on the asset side and the liability side. No such responsibility is given to anyone on the side of deposit-taking institutions, for instance, which are also selling similar types of products.

Senator Kolber: You lost me, but I assume you know what you are saying.

If you look back historically, is it not a fact that the real estate business in North America would not have existed if there were no insurance companies?

Mr. Chambers: No.

Senator Kolber: I mean the real estate business as we knew it. How would you get a 25-year mortgage if people were not selling traditional life insurance because they knew they would get an income stream that they had to guard against? All we ever did in the real estate business was discount pieces of paper from Woolworth's, and others, against a 25-year mortgage. How else could we have existed?

Mr. Chambers: I would agree that the development of the life insurance industry and the development of long-term mortgage capabilities in North America have developed in concert and have helped each other, but I think it is an unnecessary hypothesis to suggest that one could not have existed without the other.

Senator Kolber: Are you not arguing against yourself a bit here? You say you need the certainty of long-term mortgages in order to protect your liability against annuities.

Mr. Chambers: I did not say that we need the certainty of long-term mortgages.

Senator Kolber: Long-term paper and government bonds do not pay enough.

Mr. Chambers: Our brief suggests that in establishing a standardized prepayment penalty, a requirement that the determination of what that prepayment penalty is should take into account what the economic loss will be to the lender. That should be properly recognized so it does not create an inappropriate prepayment or a prepayment penalty that will potentially result in an increase in costs to all consumers of the product.

Senator Kolber: You are saying that if the government insists on that, you will have to raise the cost of mortgages.

Mr. Chambers: That may well be the result.

M. Chambers: Mais les autres institutions qui vendent le même genre de produits ne sont pas assujetties à ces contraintes.

Le sénateur Kolber: Qu'entendez-vous par «contraintes»? Comment se financent-elles?

M. Chambers: Elles n'ont pas la même obligation de faire évaluer leur passif par un actuaire.

Le sénateur Kolber: Qu'entendez-vous par «évaluer»?

M. Chambers: Une société d'assurance-vie ou d'assurances IARD doit fournir une opinion de son actuaire que son passif est acceptable, compte tenu de sa situation et des risques que présentent l'actif et le passif. Aucune obligation de ce genre n'est imposée aux institutions de dépôt, par exemple, qui vendent des produits semblables.

Le sénateur Kolber: Vous m'avez perdu, mais je suppose que vous savez de quoi vous parlez.

Quand on remonte dans l'histoire, n'est-il pas vrai que le secteur immobilier en Amérique du Nord n'aurait pas existé sans les sociétés d'assurances?

M. Chambers: Non.

Le sénateur Kolber: Je veux dire l'immobilier tel qu'il existait autrefois. Comment aurait-on obtenu un prêt hypothécaire de 25 ans, si les gens n'avaient pas vendu de l'assurance-vie parce qu'ils savaient qu'ils obtiendraient les entrées de fonds constantes dont ils avaient besoin pour se protéger? Tout ce que nous avons fait dans le secteur immobilier, c'est mobiliser des effets de Woolworth's et d'autres entreprises en représentation de créances hypothécaires à 25 ans. Comment aurions-nous pu exister autrement?

M. Chambers: Je conviens que l'industrie de l'assurance-vie et les capacités hypothécaires à long terme en Amérique du Nord se sont développées de concert et se sont aidées mutuellement, mais je trouve inutile de supposer que l'une n'aurait pas pu exister sans l'autre.

Le sénateur Kolber: Vos arguments ne se retournent-ils pas contre vous? Vous affirmez avoir besoin de la certitude des prêts hypothécaires à long terme pour vous protéger contre les rentes viagères.

M. Chambers: Je n'ai pas affirmé que nous avons besoin de la certitude des prêts hypothécaires à long terme.

Le sénateur Kolber: Le papier à long terme et les obligations du gouvernement à long terme ne rapportent pas assez.

M. Chambers: Nous indiquons dans notre mémoire qu'en établissant une pénalité normalisée en cas de remboursement par anticipation, il faut tenir compte de la perte économique que subit le prêteur. Cette perte devrait être mesurée correctement afin de ne pas créer une pénalité excessive ou susceptible de faire monter les coûts pour les consommateurs du produit.

Le sénateur Kolber: Vous affirmez que si le gouvernement insiste, vous devrez accroître le coût des prêts hypothécaires.

M. Chambers: Cela pourrait bien arriver.

The Chairman: On page two of your brief, you comment, not surprisingly favourably, on the recommendation on page 32, which is a technical recommendation that defines an actuary henceforth to be a member of your association. Recipients of monopoly powers are always delighted to get them. What was the definition before?

On at least two occasions in the last ten years, this committee has been asked by the Canadian Institute of Chartered Accountants to deem similar monopoly power on them vis-à-vis a variety of conditions in various acts, and we have steadfastly refused to do so. Who is losing out as a result of you being officially named the monopoly purveyor of actuarial services?

Mr. Chambers: The reality is that no change results. The Canadian Institute of Actuaries is the national organization of actuaries in Canada. It is the only recognized actuarial organization in Canada.

The change that we had proposed was not to change the effect. The existing legislation required that the actuary of the company be a fellow of the Canadian Institute of Actuaries. However, as a result of an early oversight in drafting, the legislation had been drafted in such a way that it became very circuitous to come to the conclusion that that was the requirement. Within the legislation, it meant that that definition was repeated three or four times. As you will find in the Hoyt paper, there is a suggestion that certain elements be dropped later in the legislation. They can be dropped because the central definition has been brought forward into section 2, which states that an actuary is a fellow of the Canadian Institute of Actuaries. The effect with respect to who can do the job has not changed one iota. It is a simplification of the legislation.

The Chairman: It is merely a clarification but does not change the status quo for anyone.

Mr. Chambers: That is right.

The Chairman: On the bottom of that page, you refer back to a recommendation that you gave us approximately one year ago, which was your proposal that under the Winding-up Act, if a block of insurance of a company being wound up is already being reinsured by someone else, that reinsurance should stay in effect in the process of going through the winding-up transaction. Could you enlarge on that for us? I will tell you why.

The amendments to the Bankruptcy and Insolvency Act are working their way through the House of Commons. We will be spending a substantial amount of November and December on that issue.

While the Winding-up Act is not directly and specifically involved, it would be helpful, I think, if we understood that issue and whether or not it is an issue we ought to deal with in the course of dealing with the proposed amendments to both the Bankruptcy and Insolvency Act and the CCAA.

Mr. Chambers: I will try. This aspect of the brief is not my specialty.

Essentially, the issue is that the reinsurance business is founded on a lot of trust, expectation, word of mouth and gentlemen's agreements, in many respects. As the legislation now is or has

Le président: À la page 2 de votre mémoire, vous vous prononcez en faveur, ce qui n'est pas étonnant, de la recommandation de la page 35, soit une recommandation technique qui définit un actuaire comme un membre de votre association. Ceux qui reçoivent des pouvoirs monopolistiques en sont toujours ravis. Quelle était la définition auparavant?

À deux occasions au moins depuis les dix dernières années, l'Institut canadien des comptables agréés a demandé à notre comité de lui accorder des pouvoirs semblables au sujet de diverses dispositions contenues dans plusieurs lois, et nous avons toujours refusé. Qui perd au change si vous devenez officiellement le seul fournisseur de services actuariels?

M. Chambers: Cela ne change rien. L'Institut canadien des actuaires est l'organisation nationale des actuaires au Canada. Il est le seul organisme actuaire reconnu au Canada.

Le changement que nous avions proposé visait à maintenir la portée de la disposition actuelle. La loi prévoit que l'actuaire de la société d'assurances doit être «fellow» de l'Institut canadien des actuaires. Mais, par suite d'une erreur de rédaction, le libellé de la disposition faisait en sorte qu'on parvenait très indirectement à la conclusion qu'il s'agissait d'une exigence. Dans la loi, la définition était répétée trois ou quatre fois. Comme vous le constaterez dans le rapport Hoyt, on laisse entendre que certains éléments de la loi seront éliminés plus tard. Il est possible de les éliminer parce que la définition cruciale est ajoutée à l'article 2 et stipule qu'un actuaire est un membre de l'Institut canadien des actuaires. L'effet en ce qui concerne la personne pouvant faire le travail n'a pas changé d'un iota. C'est une simplification de la loi.

Le président: Il s'agit simplement d'un éclaircissement qui ne modifie le statut de personne.

M. Chambers: Exactement.

Le président: À la page suivante, vous répétez la proposition que vous nous avez faite il y a environ un an, selon laquelle, lorsqu'il existe déjà une réassurance sur un bloc de polices d'une société liquidée, celle-ci devrait être maintenue durant le processus de liquidation. Pouvez-vous apporter des précisions à ce sujet? Je vais vous expliquer pourquoi.

Des modifications à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité sont à l'étude à la Chambre des communes. Nous allons consacrer une grande partie des mois de novembre et décembre à cette question.

Même si la Loi sur les liquidations n'est pas directement ni expressément en cause, il serait utile, je crois, de comprendre le problème et de savoir si nous devons le régler au moyen des modifications proposées à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et à la Loi sur les associations coopératives de crédit.

M. Chambers: Je vais essayer. Cet aspect du mémoire n'est pas ma spécialité.

Essentiellement, le problème est que la réassurance repose à bien des égards sur une grande confiance, les attentes, le bouche à oreille et la parole d'honneur. Dans sa forme actuelle, ou de la

been implemented in one particular case, to have reinsurance agreements ignored and abrogated creates an element of chaos in the reinsurance business in the country. This creates a problem for the future of reinsurance within the country.

The Chairman: That change is essentially an obligatory change on the part of the reinsurer. You are saying that the reinsurer cannot back out. Do you know if that change can be achieved by regulation, or does it require legislation? I realize you are not a lawyer, but I thought you might know. It would help if you could give us a definitive answer in the next couple of weeks.

Mr. Chambers: We can certainly provide an answer. One of my colleagues who was here on a previous occasion and is known can certainly put that together and would be eager to do so.

The Chairman: If it requires legislation, does the change need to be made to the Winding-up Act, or can we do it at the same time that we do the Bankruptcy and Insolvency Act this fall? I ask that because I have never completely understood where the dividing line is between one and the other.

Mr. Chambers: I am afraid you are entering into legal waters.

The Chairman: I realize that, but can you provide us with that answer at the same time?

Mr. Chambers: Of course.

The Chairman: Those two answers would help us.

Mr. Chambers: It is my expectation that the matter can be dealt with by regulation and need not be dealt with by legislation, but that is just a superficial, initial comment on my part.

The Chairman: We are asking your lawyers to help us with the correct process.

I have one last comment with respect to the point you stressed of confidential information and having your disciplinary committee make that information available. It is nice to see a disciplinary committee of a profession opening itself up to ensure it has all of the information required when it is undertaking that kind of a disciplinary hearing. I would certainly support you in that regard.

Mr. Chambers: The process we are talking about is itself a confidential one and that concerns on the part of the regulator with respect to confidentiality will be preserved in our disciplinary process.

The Chairman: Thank you for appearing today. We will be seeing you again when we get to our hearings on the task force report, but probably sooner than that. If you have any comments on the legislation when it comes forward in January or early February, we will expect to hear from you at that time.

Our next witnesses, honourable senators, are representatives of three companies which have a fairly similar problem — Beneficial Canada Inc., Avco Financial Services Canada and Household Financial Corporation.

façon dont la loi a été appliquée dans un cas en particulier, ne pas tenir compte des accords de réassurance ou les abroger rend la situation un peu chaotique dans le secteur de la réassurance au pays. L'avenir de la réassurance au pays est un peu menacé.

Le président: Il s'agit essentiellement d'un changement obligatoire de la part du réassureur. Vous déclarez que le réassureur ne peut pas se dérober. Savez-vous si ce changement peut être apporté par règlement ou s'il faut légiférer? Je sais que vous n'êtes pas avocat, mais j'ai pensé que vous auriez peut-être la réponse. Il serait utile que vous nous donniez une réponse dans les semaines qui viennent.

M. Chambers: Nous pouvons certainement vous répondre. Un de mes collègues qui a déjà témoigné devant votre comité et que vous connaissez peut certainement vous répondre et il le fera avec grand plaisir.

Le président: S'il faut légiférer, le changement doit-il être apporté à la Loi sur les liquidations ou pouvons-nous l'apporter en même temps que les autres modifications à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité cet automne? Je pose la question parce que je n'ai jamais vraiment compris où se situe la ligne de démarcation entre les deux.

M. Chambers: Je crains que vous ne vous engagiez sur le terrain du droit.

Le président: J'en suis conscient, mais pouvez-vous répondre à cette question en même temps?

M. Chambers: Évidemment.

Le président: Ces deux réponses nous seront utiles.

M. Chambers: Je pense que le problème peut être réglé par voie de règlement et non par une loi, mais il s'agit simplement d'une impression. Je réponds à brûle-pourpoint.

Le président: Nous demandons à vos avocats de nous aider à trouver la bonne voie.

J'ai une dernière remarque au sujet des renseignements confidentiels qui devraient être divulgués à votre comité de discipline. C'est agréable de voir un comité de discipline d'une profession qui s'ouvre pour s'assurer d'obtenir toute l'information nécessaire lorsqu'elle entreprend ce genre d'enquête disciplinaire. Je serais certainement en faveur d'une telle proposition.

M. Chambers: Le processus dont il est question est déjà confidentiel et le souci du législateur de protéger le caractère confidentiel des renseignements sera respecté dans le processus disciplinaire.

Le président: Merci d'avoir témoigné aujourd'hui. Nous vous reverrons lorsque nous nous pencherons sur le rapport du groupe de travail, et probablement avant. Si vous avez des observations au sujet des projets de loi, quand ils arriveront en janvier ou au début de février, nous espérons que vous nous les communiquerez à ce moment-là.

Nos prochains témoins, honorables sénateurs, représentent trois sociétés aux prises avec un problème assez semblable — Beneficial Canada Inc., Services financiers Avco Canada et Household Financial Corporation.

As I understand it, all three of you are concerned about the proposed changes with respect to retail funding. Norwest Financial deliberately left that issue to you.

Please proceed.

[Translation]

Mr. Jean Bédard, Vice-President, General Counsel and Secretary, Beneficial Canada: Mr. Chairman, it is my pleasure to introduce my colleagues from the other member companies of the Association of Canadian Financial Corporations. Ms Diane Wolfenden is Director, Communications and Community Relations, Avco Financial Services Canada.

[English]

Scott Furlonger is Vice-President and Controller at Avco. To my left is Terry Cretney, Treasurer of Household Financial Corporation.

By way of background, our three companies are members of the Association of Canadian Financial Corporations. We have had a significant presence in Canada for quite a while. We gathered some statistics before we came here. Household has been in Canada since 1928; Beneficial has been in Canada since 1934; and Avco has been in Canada since 1954.

Without speaking for the other member companies of the ACFC who are not in front of you at the moment, our three companies collectively have in excess of 400 branches in Canada and employ in excess of 2,400 Canadians in our Canadian operations. We have been in Canada for quite a while and have what we hope you will consider a substantial presence in this country. As well, we have \$5.5 billion in total assets and serve something like 1.7 million Canadians through the general membership of the association.

[Translation]

Mr. Bédard: Before starting our presentation, I would like to mention that we divided the work among the various presenters and, as a result, some of us will make presentations on different points. However, as we are here to represent individual companies, we may state a given point that is reflected by certain views other than the point of view of our own company.

[English]

I would ask Mr. Cretney to introduce the first topic on the definition of banks and non-banks.

Mr. Terry Cretney, Treasurer, Household Financial Corporation: Mr. Chairman, I would like to thank the committee for the opportunity to join my colleagues from Beneficial and Avco to offer some brief comments on the white paper regarding the federal proposals on financial sector regulation.

Household Finance and its predecessors have been involved in the consumer finance business in Canada for over 65 years. Household is a \$2-billion company, with its head office in North York, Ontario, one processing centre in Canada located in Montreal, Quebec, and 55 branches across all 10 provinces.

Si je ne m'abuse, vous vous inquiétez tous les trois des changements proposés au financement sur le marché de détail. Norwest a choisi délibérément de vous laisser le champ libre.

Veuillez procéder.

[Français]

M. Jean Bédard, vice-président, avocat-conseil et secrétaire, Beneficial Canada: Monsieur le président, il me fait plaisir de vous présenter mes collègues des autres compagnies qui sont membres de l'Association canadienne des corporations financières. Madame Diane Wolfenden est directrice, communications et relations communautaires de Avco Financial Services Canada.

[Traduction]

Scott Furlonger est vice-président et contrôleur chez Avco. Terry Cretney, à ma gauche, est trésorier chez Household Financial Corporation.

Pour situer le contexte, nos trois entreprises sont membres de l'Association canadienne des corporations financières. Nous sommes très présentes au Canada depuis un certain temps déjà. Nous avons rassemblé quelques statistiques avant de venir. Household est au Canada depuis 1928; Beneficial, depuis 1934; et Avco, depuis 1954.

Je ne veux pas me faire le porte-parole des autres sociétés membres de notre association qui ne sont pas présentes aujourd'hui, mais je signale que nos trois sociétés comptent collectivement plus de 300 succursales au Canada et plus de 2 400 employés dans leurs bureaux canadiens. Nous sommes au Canada depuis longtemps et nous espérons que vous prendre en considération cette présence importante au pays. Nous avons aussi un actif de 5,5 milliards de dollars, et les membres de notre association servent environ 1,7 million de Canadiens.

[Français]

M. Bédard: Avant de commencer notre présentation, je voudrais mentionner qu'effectivement, nous nous sommes divisés la tâche entre les différents présentateurs et, de fait, certains d'entre nous vont faire la présentation sur différents points. Mais vu que nous sommes ici pour représenter des compagnies individuelles, il se peut que nous vous mentionnions un point donné que certains des points de vue reflètent plutôt le point de vue de notre propre compagnie.

[Traduction]

Je prierais M. Cretney de présenter le premier sujet, soit la définition des banques et des quasi-banques.

M. Terry Cretney, trésorier, Household Finance Corporation: Monsieur le président, j'aimerais remercier le comité de me permettre de me joindre à mes collègues de Beneficial et d'Avco pour présenter quelques brèves observations sur le livre blanc concernant les propositions du gouvernement fédéral à l'égard de la réglementation du secteur financier.

Household Finance et ses ancêtres oeuvrent dans le secteur des prêts à la consommation au Canada depuis plus de 65 ans. Household est une entreprise ayant un actif de 2 milliards de dollars, dont le siège social se trouve à North York, en Ontario. Elle a un centre de traitement à Montréal, au Québec, et

Household employs approximately 700 people throughout Canada and serves more than 600,000 Canadians.

Household's ultimate parent is Household International Inc., a publicly owned, \$30 billion U.S. corporation. Household International is defined under the Canadian Bank Act as a foreign bank principally because it owns a small savings and loan and three credit card banks, none of which take retail deposits. Consequently, one of HFC's concerns with the white paper relates to the foreign bank regime.

The white paper, as Household understands it, proposes two regulatory models. One model is for Canadian operations of foreign banks, which are regulated as banks in their home jurisdiction. The Canadian operations of these foreign banks would have to operate through federally regulated institutions. The other proposed regulatory model is for Canadian operations of so-called "near banks", entities which conduct financial services but which are not regulated as banks in their home jurisdiction. The Canadian operation for the near banks would face a lesser degree of federal regulation.

HFC supports the concept of a distinction between banks and near banks and is pleased that the white paper makes the points that near banks are not banks. HFC is concerned, however, that the white paper does not clearly define the rules which will determine bank and near bank status. It is our opinion that it would be helpful if this could be made clear in the act.

If bank and near bank status is based on parentage, then HFC feels strongly that the characteristics identifying entities as foreign banks should include such things as would signify true commercial banking operations — a significant branch network, a gathering of retail deposits from individuals, and the offering of transactional products such as chequing and savings accounts. It is our view that if this clarity were brought to the definition of the terms "foreign bank" and "near bank", confusion would be reduced and companies such as Household International would, defined appropriately, be defined as near banks.

That concludes my comments. I will turn it over to my colleague from Avco to talk about retail funding.

The Chairman: Before Ms Wolfenden begins, can I ask you to clarify how precisely the proposals in the white paper change your current status?

Mr. Cretney: The point is hopefully that it would not. There is a lack of clarity in the white paper as to the definition of a foreign bank. We understand and are hoping that we are not a foreign bank; however, we are not 100 per cent certain of that.

Our parent, Household International, is not a bank but it owns banks. In our reading of the white paper, it was not clear whether we would be caught under that because we have some credit card

55 succursales dans les dix provinces. Household compte environ 700 employés au Canada et sert plus de 600 000 Canadiens.

Notre société mère est Household International Inc., une société publique américaine qui a un actif de 30 milliards de dollars américains. Household International est définie en vertu de la Loi sur les banques comme une banque étrangère principalement parce qu'elle possède une petite société d'épargne et de prêt et trois banques émettrices de cartes de crédit. Aucune de ces institutions n'accepte de dépôts. Par conséquent, l'une des préoccupations que soulève le livre blanc chez HFC est liée au régime d'accès des banques étrangères.

D'après l'interprétation que nous en faisons, le livre blanc propose deux modèles réglementaires. Le premier s'applique aux opérations canadiennes de banques étrangères, qui sont soumises à la réglementation bancaire dans leur pays d'origine. Les activités canadiennes de ces banques étrangères devraient être menées par l'entremise d'institutions soumises au régime réglementaire fédéral. Le deuxième modèle s'applique aux activités canadiennes des «quasi-banques», les institutions qui offrent des services financiers mais qui ne sont pas soumises à la réglementation bancaire dans leur pays d'origine. Les activités canadiennes des quasi-banques seraient soumises à une réglementation fédérale moins contraignante.

HFC appuie l'idée d'une distinction entre les banques et les quasi-banques et est heureuse de constater que le livre blanc souligne que les quasi-banques ne sont pas des banques. HFC s'inquiète toutefois que le livre blanc ne définisse pas clairement les critères qui détermineront le statut de banque ou de quasi-banque. Nous estimons qu'il serait utile de clarifier ce point dans la loi.

Si le statut des banques et des quasi-banques repose sur l'origine, alors HFC est fermement convaincue que les caractéristiques qui définissent les institutions comme des banques étrangères devraient comprendre ce qui correspond véritablement à des opérations bancaires commerciales — grand réseau de succursales, acceptation de dépôts des particuliers et offre de produits tels que des comptes de chèques et des comptes d'épargne. Nous sommes d'avis que si cette clarté se retrouvait dans la définition des termes «banque étrangère» et «quasi-banque», la confusion serait réduite et des sociétés telles que Household International pourraient être définies, à juste titre, comme des quasi-banques.

Ainsi se terminent mes remarques. Je cède maintenant la parole à ma collègue d'Avco, qui vous parlera du financement sur le marché de détail.

Le président: Avant que Mme Wolfenden ne débute, puis-je vous demander de préciser en quoi les propositions du livre blanc modifient votre statut actuel?

M. Cretney: Nous espérons justement qu'elles ne le changent pas. Le livre blanc n'est pas clair sur ce qui constitue une banque étrangère. Nous pensons et espérons ne pas être une banque étrangère, mais nous n'en sommes pas absolument certains.

Notre société mère, Household International, n'est pas une banque, mais elle en possède. D'après notre interprétation du livre blanc, nous ne savons pas si nous serions considérés comme une

banks which, as mentioned in an earlier presentation, were set up for convenience. They do not take retail deposits, so in many senses they are clearly not banks.

The Chairman: Right now you are in what I would call the unregulated sector in the sense that you are not regulated as a foreign bank or as a subsidiary of a foreign bank. Is that correct?

Mr. Bédard: There is a technical definition of a foreign bank in Canada in the Bank Act.

Senator Angus: You are referring to the present Bank Act and not what is found in the white paper.

Mr. Bédard: I speak of the present Bank Act, yes. However, if we are here today as so-called "foreign banks", then this is the background we need.

That definition, if I boil it down, says that if a holding company somehow, somewhere in the world, has a holding which looks like a bank, walks like a bank and talks like a bank, then by definition in Canada it is a foreign bank, even if the assets portion of that operation is minimal in regard to the total assets of that corporate entity. This is the situation faced by all three of us at the table.

The Chairman: Is that the situation facing you or is that your present situation?

Mr. Bédard: This is the current situation. However, we are saying to this committee that the white paper now proposes a characterization between fully regulated banks and near banks. If we fall within the definition of a near bank, as the white paper currently proposes, then there is no change to our current situation in Canada. However, the problem which Mr. Cretney was appropriately bringing forward to the committee is that when one reads the white paper and knows precisely the situation which brought each of us to be categorized as a foreign bank under the Bank Act, technically speaking, the white paper is not clear on whether we will fall on one side of the track or the other.

The Chairman: Under the current definition, all three of you are classified as subsidiaries of foreign banks.

Mr. Bédard: We are classified as non-bank affiliates of foreign banks.

The Chairman: The problem with the white paper is that it takes that class of people, which includes you and many others, and separates them into two groups. One group will be considered, in some senses, real banks and the others are called near banks. Nothing else has changed.

Mr. Bédard: Exactly.

The Chairman: Your problem is that if you fall into the real bank category, which finding is unclear in your view from the white paper, you are then subject to a non-level playing field with the other firms with which you compete in Canada.

Mr. Bédard: And we would have sat then at 2 o'clock with the other set of witnesses.

banque étrangère ou non, parce que nous possédons quelques banques émettrices de cartes de crédit qui, comme je l'ai indiqué au début de ma déclaration, ont été créées par souci de commodité. Elles n'acceptent pas de dépôts des particuliers, alors, à bien des égards, elles ne sont clairement pas des banques.

Le président: À l'heure actuelle, vous faites partie de ce que j'appellerais le secteur non réglementé, en ce sens que vous n'êtes pas soumis à la réglementation applicable aux banques étrangères ni aux filiales d'une banque étrangère, n'est-ce pas?

M. Bédard: Il y a une définition technique de «banque étrangère» dans la Loi sur les banques.

Le sénateur Angus: Vous parlez de la Loi sur les banques actuelles, pas du livre blanc.

M. Bédard: Je parle effectivement de la Loi sur les banques. Mais si nous sommes ici à titre de «banques étrangères», alors il faut tenir compte de cette définition.

En fin de compte, cette définition stipule que si une société de portefeuille quelque part dans le monde possède un holding qui ressemble à une banque, marche comme une banque et parle comme une banque, alors, par définition, au Canada, elle est une banque étrangère, même si l'actif que représente cette partie des opérations est minime par rapport à l'actif total de la société. Nous faisons tous les trois face à cette situation.

Le président: Vous y faites face ou vous y êtes déjà?

M. Bédard: C'est la situation actuelle. Mais nous signalons au comité que le livre blanc propose désormais une distinction entre les banques réglementées et les quasi-banques. Si nous sommes considérés comme une quasi-banque, comme le propose le livre blanc, alors notre situation au Canada ne change pas. Mais le problème que M. Cretney a porté à l'attention du comité est que, quand on lit le livre blanc et qu'on connaît exactement la situation qui nous a amenés tous les trois à être considérés comme une banque étrangère en vertu de la Loi, techniquement parlant, le livre blanc ne dit pas clairement de quel côté de la clôture nous nous trouvons.

Le président: Selon la définition actuelle, vous êtes considérés tous les trois comme des filiales de banque étrangère.

M. Bédard: Nous sommes considérés comme des filiales non bancaires de banques étrangères.

Le président: Le problème que pose le livre blanc est qu'il prend cette catégorie de sociétés, dont vous faites partie, vous et bien d'autres, et la divise en deux groupes. Un groupe sera considéré, à certains égards, comme de vraies banques, et l'autre sera appelé «quasi-banques». Rien d'autre n'a changé.

M. Bédard: Exactement.

Le président: Votre problème est que si vos sociétés sont classées dans la catégorie des vraies banques, ce qui n'est pas certain d'après votre interprétation du livre blanc, alors vous n'êtes pas sur un pied d'égalité avec vos concurrents au Canada.

M. Bédard: Et nous aurions témoigné à 14 heures avec l'autre groupe de témoins.

The Chairman: If you fall into the near bank category, then in effect the status quo has not changed.

Mr. Bédard: From that standpoint, that is correct.

The Chairman: Now I understand exactly.

Senator Meighen: Under the present legislation, is your position made very clear?

Mr. Bédard: It is not that clear because there are many unwritten rules. The white paper proposals bring some transparency which is, by itself, quite welcome. So far, the legislation would now recognize something called a near bank which is not really a bank, but it provides financial services.

Senator Angus: In other words, it is your understanding that these provisions of the white paper are designed to clarify but in fact they do not.

Mr. Bédard: At the moment, they certainly do not. There are many grey areas which leave a lot of discretion. We would like to see those clarified.

The Chairman: You know exactly where you are presently because you have been regulated that way for quite a while. The problem is that under the new proposal, while there is some clarification for certain institutions, it is ambiguous for you because you are very near to the edge.

It seems you are asking, subject to the comments of the other panel members, that, first, the rules should be crystal clear and, second, that you would fall on only one side.

Mr. Cretney: And that we fall on the side that we have been on.

Mr. Bédard: That is the side we have been on for 60 or 70 years.

Ms Diane Wolfenden, Director, Communications and Community Relations, Avco Financial Services Canada: I will discuss the retail funding provisions and easing the regulatory burden on the near banks.

To give a thumbnail sketch of AFS Inc., our parent, and Textron Inc., our ultimate parent, Avco does not appear to have a problem about where it falls in relation to the definition of "near bank". It clearly looks as though we would be a near bank.

Avco Canada has been controlled by Avco Financial Services Inc., also known as AFS Inc. of Costa Mesa, California, since 1964. AFS Inc. is an international company which serves more than 2 million consumers in 8 countries. AFS Inc. and its sister company Textron Financial Corporation provide commercial loans and leases to businesses in the U.S., Hong Kong, Australia and Canada.

AFS Inc. will celebrate its 70th anniversary in 1997. AFS Inc. and Textron Financial are subsidiaries of Textron Inc. of Providence, Rhode Island. Textron is a global, multi-industry

Le président: Si vous faites partie des quasi-banques, le statu quo demeure.

M. Bédard: Vu sous cet angle, c'est exact.

Le président: Maintenant, je comprends parfaitement.

Le sénateur Meighen: Dans la loi actuelle, votre situation est très claire?

M. Bédard: Elle n'est pas claire parce qu'il y a beaucoup de non-dits. Les propositions du livre blanc accentuent la transparence, ce qui, en soi, est une bonne chose. Jusqu'ici, la loi reconnaît une société appelée «quasi-banque», qui n'est pas vraiment une banque mais qui fournit des services financiers.

Le sénateur Angus: Autrement dit, ces dispositions du livre blanc visent à clarifier les choses, mais elles n'y parviennent pas.

M. Bédard: Pour le moment, elles n'y parviennent pas, c'est évident. Il y a beaucoup de zones grises, ce qui ouvre la porte à un grand pouvoir discrétionnaire. Nous aimerions que ces aspects soient clarifiés.

Le président: Vous savez exactement où vous vous situez actuellement parce que vous êtes réglementés de cette façon depuis un certain temps. Le problème que pose la nouvelle proposition est que, si la situation de certaines institutions devient plus claire, la vôtre est ambiguë parce que vous vous trouvez à la limite.

À en juger par les remarques des autres membres de votre groupe, on dirait que vous demandez que les règles soient claires comme de l'eau de roche et que ne soyez pas à cheval sur la clôture.

M. Cretney: Que nous nous retrouvions du même côté qu'avant.

M. Bédard: Celui où nous sommes depuis 60 ou 70 ans.

Mme Diane Wolfenden, directrice, Communications et relations communautaires, Services financiers Avco Canada: Je traiterai maintenant des dispositions relatives au financement sur le marché de détail et de l'allègement du fardeau réglementaire des quasi-banques.

Par ses liens avec AFS Inc., notre société mère, et Textron Inc., celle qui nous chapeaute tous, Avco ne semble pas avoir de difficulté à se situer par rapport à la définition d'une quasi-banque. On dirait clairement que nous en serions une.

Avco Canada est contrôlée depuis 1964 par Avco Financial Services Inc., connue aussi sous le nom d'AFS Inc., de Costa Mesa, en Californie. AFS Inc. est une société internationale qui sert plus de 2 millions de consommateurs dans huit pays. AFS Inc. et sa soeur, Textron Financial Corporation, fournissent des prêts commerciaux et du crédit-bail à des entreprises aux États-Unis, à Hong Kong, en Australie et au Canada.

AFS Inc. célébrera son 70^e anniversaire en 1997. AFS Inc. et Textron Financial sont des filiales de Textron Inc., de Providence, au Rhode Island. Textron est une société multinationale polyvalente.

company with market-leading operations in five business segments: aircraft, automotive, industrials, systems and components, and finance.

At the end of 1995, Textron had U.S. \$8.6 billion in assets. Some of Textron's companies with which you might be familiar, include Cessna, Bell Helicopter, and Easy-Go Golf Cars.

Avco Canada has about \$1.3 billion in assets which consist of consumer, real estate and sales finance loans. We do not take deposits from our customers, and our assets are funded through retained earnings and borrowings on the Canadian capital market, but we have more than \$1 million outstanding.

We mainly use two kinds of debt instruments for our borrowings — medium-term notes and commercial paper. Our commercial paper is issued in minimum denominations of about \$1,000. Our medium-term notes are issued in denominations of Canadian and US\$5,000. Our investment advisors estimate that as much as 50 per cent of our debt is bought for retail accounts in amounts as low as the limit of \$5,000.

The white paper contains a retail funding proposal which would place restrictions on how foreign near banks access their capital markets. We understand that these restrictions would be in exchange for easing the federal regulatory burden on foreign near banks. The reduced regulatory burden would mean that once a foreign near bank has received approval under the Bank Act to enter the Canadian market, no further approvals would be required. This differs from the current system where we have to sign undertakings with OSFI to receive its support, for example, to make an acquisition in Canada. We understand that if this proposal is enacted, we would no longer need to sign undertakings with OSFI as long as our activities remain outside of retail funding. We also understand that any existing undertakings would no longer be in effect to provide a level playing field with new entrants into the Canadian marketplace.

Avco Canada supports the proposal to ease the federal regulatory burden on foreign near banks, except for the definition that we understand is being applied to retail funding.

As we understand it, the retail funding proposal would have a significant cost for Avco Canada. The proposal, again as we understand it, would mean that we would have to issue our debt instruments in minimum subscriptions of not less than \$200,000 and with a denomination of not less than \$100,000. In other words, this proposal will increase the minimum denominations for our medium-term notes by 2,000 per cent. As well, we understand that these denominations could no longer be broken down for the retail market.

We understand that this proposal is designed to protect unsophisticated investors from buying debt issued by foreign near banks once the federal regulatory burden is eased. Unsophisticated investors have been defined to us as investors who buy investments in amounts of less than \$150,000.

lente, chef de file dans cinq grands secteurs: aéronautique, automobile, produits industriels, systèmes et pièces, et finance.

À la fin de 1995, Textron avait un actif de 8,6 milliards de dollars américains. Certaines sociétés appartenant à Textron et que vous connaissez peut-être comprennent Cessna, Bell Helicopter et Easy-Go Golf Cars.

Avco Canada possède un actif d'environ 1,3 milliard de dollars, en prêts à la consommation, prêts hypothécaires et contrats de vente à tempéraments. Nous n'acceptons pas de dépôts de nos clients, et notre actif est financé par les bénéfices non répartis et des emprunts sur les marchés financiers canadiens, mais nous avons un encours de prêts de plus de 1 milliard de dollars.

Nos emprunts prennent surtout la forme de billets à moyen terme et de papier commercial. Notre papier commercial est émis en coupures minimales d'environ 1 000 \$. Nos billets à moyen terme sont libellés en dollars canadiens et américains et émis en coupures de 5 000 \$. Nos conseillers financiers estiment qu'environ 50 p. 100 de nos titres sont achetés sur le marché de détail, par des particuliers qui investissent parfois aussi peu que le minimum de 5 000 \$.

Le livre blanc contient une proposition relative au financement sur le marché de détail qui limiterait l'accès des banques étrangères à leurs marchés financiers. Nous croyons comprendre que ces restrictions seraient imposées en contrepartie d'un allègement du fardeau réglementaire des quasi-banques étrangères. Ainsi, lorsqu'une banque étrangère aurait été autorisée, en vertu de la Loi sur les banques, à s'implanter sur le marché canadien, elle n'aurait pas besoin d'autre agrément. Le régime actuel nous oblige à prendre des engagements auprès du BSIF afin d'obtenir son accord, notamment pour effectuer une acquisition au Canada. Si cette proposition est adoptée, nous ne serions plus tenus de prendre ces engagements, à condition que nos activités ne touchent pas au financement sur le marché de détail. En outre, tous les engagements actuels ne tiendraient plus, afin de niveler les règles du jeu avec les nouveaux arrivants sur le marché canadien.

Avco Canada appuie la proposition visant à alléger le fardeau réglementaire des quasi-banques étrangères, sauf la définition qui semble s'appliquer, selon nous, au financement sur le marché de détail.

D'après nous, la proposition relative au financement sur le marché de détail serait très coûteuse pour Avco Canada. Si nous comprenons bien, nous devrions émettre nos titres en émissions minimales de 200 000 \$ et en coupures minimales de 100 000 \$. Autrement dit, cette proposition fera grimper de 2 000 p. 100 la valeur minimale des coupures de nos billets à moyen terme. De plus, ces coupures ne pourraient plus être divisées à l'intention du marché de détail.

Cette proposition viserait à protéger à empêcher les petits investisseurs d'acheter des titres de quasi-banques étrangères lorsque la réglementation aura été assouplie. Les petits investisseurs ont été définis comme ceux qui achètent pour moins de 150 000 \$ de titres.

This proposal would have a significant impact on Avco Canada's cost of funds. By eliminating 50 per cent of the market for our debt instruments, we have been advised that the spread we pay for our debt over Canadian bonds would have to increase.

In addition to the increased cost that this would impose on Avco Canada, we are not sure why this proposal is needed. Funding activities are already regulated by provincial security laws which are designed to protect all investors. These laws require full, true and plain disclosure by prospectus when debt instruments are issued, subject to exemptions which apply to commercial paper.

These laws also require that securities be sold through investment advisors who are subject to "know your client" and suitability requirements. This proposal would also limit investment options available for individual investors. It would also create an unlevel playing field in that many Canadian and foreign controlled commercial enterprises and many Canadian controlled financial institutions which are not regulated under the Bank Act undertake the same funding activities as we do, and these activities would not be regulated; nor would the funding activities of Canadian banks which are regulated by the Bank Act but which would not be subscribed by this proposal.

In summary, we respectfully submit that the retail funding proposal in the white paper designed to protect investors is unnecessary, unfair to some individual investors, and creates an uneven playing field.

[Translation]

Beneficial Canada has been in Canada since 1934. We have more than 100 branches and offices across Canada. We have 700 employees in the 10 Canadian provinces and we serve more than 350,000 Canadians. We have assets of slightly more than \$900 million and, as Ms. Wolfenden mentioned in AVCO's case, those assets are also financed in the public debt market, and Beneficial Canada has borrowed more than \$700 million in the public debt markets.

[English]

Beneficial Canada is part of Beneficial Corporation, which is a financial services company with assets in excess of \$15 billion U.S. It is listed on the New York Stock Exchange and has in excess of 1,000 branches. Beneficial Corporation operates in the United States, Canada, the United Kingdom and Germany, and also carries insurance operations in Ireland. The Beneficial Canada Group of Companies is engaged in mortgage lending, personal loans and sales finance, including the issuance of private label credit cards to merchants and retailers in Canada.

Other issues I would like to discuss with this committee relate, first, to the Canadian payments system. We know that the Canadian payments system has been carved out of the white paper and handed over to a committee. However, we want to express our disappointment with the piecemeal approach which seems to

Cette proposition aurait une incidence importante sur le coût du financement des activités d'Avco. Puisque 50 p. 100 du marché pour nos titres disparaîtrait, la prime que nous devons verser au-dessus du taux des obligations canadiennes devrait nécessairement augmenter.

En plus de ces coûts supplémentaires pour Avco Canada, nous ne voyons pas trop l'utilité de cette proposition. Les activités de financement sont déjà réglementées par les lois provinciales sur les valeurs mobilières, qui visent à protéger tous les investisseurs. Ces lois prévoient la publication de renseignements complets, exacts et véridiques dans un prospectus lorsque des titres sont émis, sous réserve des exceptions qui s'appliquent au papier commercial.

Ces lois prévoient aussi que les titres doivent être vendus par l'entremise de courtiers en valeurs mobilières, qui doivent connaître le client et répondre aux critères d'admissibilité. Cette proposition limiterait aussi les choix offerts aux particuliers. Elle rendrait les règles du jeu inégales, puisqu'un grand nombre d'entreprises commerciales canadiennes et étrangères et d'institutions financières canadiennes qui ne sont pas régies par la Loi sur les banques mèneraient les mêmes activités de financement que nous sans être réglementées; il en irait de même des activités de financement des banques canadiennes régies par la Loi sur les banques mais qui ne seraient pas visées par cette proposition.

En résumé, nous croyons que la proposition relative au financement sur le marché de détail contenue dans le livre blanc et visant à protéger les investisseurs est inutile, injuste pour certains investisseurs et qu'elle ne met pas tous les joueurs sur un pied d'égalité.

[Français]

Beneficial Canada est au Canada depuis 1934, nous avons plus de 100 succursales et bureaux à travers le Canada. Nous avons 700 employés répartis dans les 10 provinces du Canada et nous servons plus de 350 000 Canadiens. Nos actifs sont un peu plus de 900 millions de dollars, et comme l'a mentionné Mme Wolfenden dans le cas de AVCO, ces actifs sont également financés sur le marché des dettes publiques et Beneficial Canada est un emprunteur pour une somme au-delà de 700 millions \$ sur les marchés des dettes publiques.

[Traduction]

Beneficial Canada fait partie de Beneficial Corporation, une société de services financiers dont l'actif dépasse 15 milliards de dollars américains. Elle est cotée à la Bourse de New York et compte plus de 1 000 succursales. Beneficial Corporation mène ses activités aux États-Unis, au Canada, au Royaume-Uni et en Allemagne et oeuvre aussi dans le secteur de l'assurance en Irlande. Le groupe d'entreprises Beneficial Canada oeuvre dans le domaine des prêts hypothécaires, des prêts aux particuliers et du financement des ventes, notamment l'émission de cartes de crédit de distributeur à des marchands et des détaillants au Canada.

Parmi les autres questions dont j'aimerais discuter avec le comité, signalons d'abord celle du système de paiements canadien. Nous savons que l'examen du système de paiements canadien a été retranché du livre blanc et confié à un comité. Nous voulons toutefois exprimer notre déception face à ce morcelle-

have been taken in the reform of the system. Particularly, to go back to our earlier discussion on the powers between banks and near banks, we still hope that when discussions take place on the Canadian payments system, near banks are not carved out of the Canadian payments system because we have some issues concerning its current structure.

Those issues relate particularly to the fact that initially, in the late 1970s and early 1980s, when the Canadian payments system came into force, there were two main purposes for it. Of course, it was the clearing system for the deposit and chequing system in Canada. Also, the Canadian payments system received a broad mandate to develop an electronic banking system in Canada, which it did very well. In fact, I think Canada now has one of the more advanced electronic banking systems in the world. However, in the process, members of the Canadian payments system have not only used it to deliver deposit-related services but also a number of credit services. You can now access and get cash advances on your credit card through an ATM machine. This is an access to credit; it is no longer an access to deposit. Likewise, if you have a personal line of credit with a bank, you can write a cheque directly on your line of credit, which would clear through the payments system as if it were from a banking account. Likewise, some banks even offer the possibility to withdraw from your line of credit through the ATM machine. I submit that that is using the payments system for credit granting purposes, or credit availability purposes, as opposed to deposit-taking, clearing cheques and other facilities related to deposit.

We believe from that standpoint that as soon as a category of providers of credit in Canada has access to the means of the payments system to deliver credit products and other providers of credit are shut out of that system, there exists something which is quite far from a level playing field. We want to air that concern and hope that it will be taken into consideration as well when the review of the payments system takes place and when the report comes before this committee in due time.

As well, we want to touch briefly on the cost of credit disclosures. This point is also raised in the white paper. Although we know that this will be dealt with outside of the review of the Bank Act, we still want to air our concern about what seems at the moment to be a lack of real harmonization that will take place, despite the fact that we are calling it harmonization of cost of credit disclosure.

For credit providers that are not banks, this poses a real challenge. We must understand that in Canada we have a system of cost of credit closure in the consumer loan market where the rules are both vertical and horizontal. For instance, loan companies such as the three of us here are subject in each province to the provincial cost of credit disclosure rules. However, banks making the same loan, for the same amount, to the same customer across the street or next door, are subject to the cost of disclosure rules mandated by the Bank Act. They do not have to comply. That would be arguable constitutionally, but the argument has never made it to the Supreme Court. Banks generally take the

ment apparent de la réforme du système. Pour en revenir à notre examen antérieur des pouvoirs des banques et des quasi-banques, nous espérons encore que, lorsqu'on examinera le système de paiements canadien, les quasi-banques ne seront pas oubliées, parce que nous avons des inquiétudes à exprimer au sujet de la structure actuelle.

Ces inquiétudes se rapportent entre autres aux deux grands objectifs qui ont été fixés lorsque le système de paiements canadien a été mis en place, à la fin des années 70 et au début des années 80. Ce système visait évidemment à servir de système de compensation des dépôts et des chèques au Canada. Le système de paiements canadien devait aussi mettre en place un système bancaire électronique, ce qu'il a fait avec brio. D'ailleurs, je pense que le Canada possède maintenant l'un des systèmes bancaires électroniques les plus avancés au monde. Mais au cours de ce processus, les membres du système de paiements canadien en ont profité pour offrir non seulement des services de dépôt, mais aussi certains services de crédit. On peut désormais obtenir des avances en espèces sur sa carte de crédit dans un guichet automatique. C'est un accès au crédit; pas simplement un accès aux dépôts. De même, si vous avez une marge de crédit personnelle à la banque, vous pouvez tirer un chèque directement sur votre marge de crédit et celui-ci sera compensé dans le système de paiements comme s'il s'agissait d'un chèque tiré sur un compte de banque. Certaines banques offrent même la possibilité d'effectuer des retraits sur la marge de crédit au guichet automatique. Je soutiens qu'on se sert ainsi du système de paiements pour accorder du crédit ou donner accès à du crédit, plutôt que pour accepter les dépôts, compenser les chèques et fournir d'autres services liés aux dépôts.

Nous croyons que, dès qu'une catégorie d'institutions de crédit au Canada a accès au système de paiements et s'en sert pour offrir d'autres produits de crédit tandis que d'autres institutions de crédit sont exclues de ce système, les règles du jeu ne sont vraiment pas les mêmes pour tous. Nous voulons exprimer cette préoccupation et nous espérons qu'elle sera prise en considération lorsque le système de paiements sera examiné et que le rapport sera présenté au comité.

Nous voulons aussi aborder brièvement la question de la déclaration du coût du crédit, évoquée dans le livre blanc. Même si nous savons qu'elle sera examinée en dehors de l'examen de la Loi sur les banques, nous tenons tout de même à exprimer notre inquiétude à l'égard d'une évolution qui laisse présager une absence d'harmonisation réelle à l'avenir, même si on la qualifie d'harmonisation des renseignements sur le coût du crédit.

Pour les institutions de crédit qui ne sont pas des banques, le défi est de taille. Il faut comprendre qu'il existe au Canada un système de déclaration horizontale et verticale du coût du crédit à la consommation. Ainsi, des sociétés de prêt telles que les trois nôtres sont assujetties dans chaque province aux règles provinciales en matière de déclaration du coût du crédit. Mais une banque qui accorderait un prêt identique, du même montant et au même client de l'autre côté de la rue, serait assujettie aux règles fixées par la Loi sur les banques et ne serait donc pas tenue de déclarer le coût du crédit. On pourrait contester cette situation devant les tribunaux, mais personne n'est jamais allé jusqu'en Cour suprême.

position that they do not have to comply with the minutia of the provincial cost of credit disclosure regulations.

We already have a situation where there is an unlevel playing field by virtue of the fact that two competitors in the same market, on the same street, do not live by the same rules in terms of the cost of credit disclosure, which has to do with consumer protection.

At the moment, unfortunately, what seems to come out of the discussions of the group about harmonization is that much will be left to individual jurisdictions to do things over and above the minimum that seems to have been set by the harmonization group.

The word "jurisdiction" implies that the federal government will be allowed to go its own way in regulating banks while various provinces will be allowed to go their own way in regulating the lending business that does not come under the purview of the Bank Act. We could have a discussion on why we come under the purview of the Bank Act for some purposes and not others, but that is probably a discussion for another day. We do, however, want to mention to this committee that harmonization should be harmonization. We hope that this will be taken into account.

The right to prepay mortgages also directly affects our member companies. In the case of Beneficial, for instance, 45 per cent of our assets in Canada are in mortgage loans. Although we understand the various consumer protection issues and also the fact that affordable mortgages ought to be made available to Canadians, and we certainly support the concept, we also submit that there is already much competition out there and that many possibilities exist, including the prepayment of mortgages.

Were the government to legislate on the right to prepay mortgages differently than what we currently have in the Interest Act, we submit that the compensation for the funding by the lender should certainly be taken into consideration in any rule.

One last point on behalf of Beneficial and not on behalf of the industry is our struggle as Beneficial with the current prohibition in the Bank Act relating to the so-called dual-track approach where an entity such as Beneficial cannot at the same time own a regulated and a non-regulated financial institution. There have been exemptions carved out in the current Bank Act; therefore, we will not talk about those exemptions. However, there is a principle at the moment that if a foreign bank falls under the technical definition, then you cannot own a trust company and a finance company that would operate side by side at the same time.

We have always been at a loss to understand that rationale, despite several conversations with the regulators. We think that recent developments, particularly the intended purchase of Bayshore Trust by a mutual fund, certainly challenges the principle from the Canadian standpoint.

Les banques soutiennent habituellement qu'elles ne sont pas tenues d'observer les règles minutieuses des provinces en matière de déclaration du coût du crédit.

Déjà, les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour tous, puisque deux concurrents sur le même marché, sur la même rue, ne sont pas assujettis aux mêmes règles concernant la déclaration du coût du crédit qui visent à protéger le consommateur.

Pour le moment, malheureusement, ce qui semble ressortir des discussions du groupe qui se penche sur l'harmonisation est que les paliers de gouvernement auront beaucoup à faire en plus du minimum qui semble avoir été fixé par le groupe d'harmonisation.

Le terme «palier de gouvernement» implique que le gouvernement fédéral pourra réglementer les banques à sa guise tandis que les provinces régleront les activités de prêt qui ne sont pas assujetties aux dispositions de la Loi sur les banques. Nous pourrions discuter des raisons pour lesquelles nous relevons de la Loi sur les banques à certains égards mais pas à d'autres, mais nous le ferons probablement un autre jour. Nous voulons cependant indiquer au comité que cette harmonisation devrait vraiment en être une. Nous espérons qu'on tiendra compte de cette remarque.

Le droit de rembourser un prêt hypothécaire par anticipation touche directement les sociétés membres de notre association. Dans le cas de Beneficial, par exemple, 45 p. 100 de notre actif au Canada est constitué de prêts hypothécaires. Même si nous comprenons les divers enjeux relatifs à la protection du consommateur et le fait que des prêts hypothécaires à prix abordables devraient être offerts aux Canadiens — et nous sommes certainement d'accord avec cet objectif — nous croyons aussi qu'il y a déjà beaucoup de concurrence sur ce marché et qu'il existe de nombreuses possibilités, notamment le remboursement anticipé des prêts hypothécaires.

Si le gouvernement légiférait sur le droit de rembourser des prêts hypothécaires par anticipation afin de modifier les dispositions actuelles de la Loi sur l'intérêt, nous pensons qu'il devrait tenir compte de l'indemnisation du prêteur.

Un dernier point au nom de Beneficial et non de l'industrie porte sur notre lutte contre l'interdiction prévue actuellement dans la Loi sur les banques qui empêche une société comme Beneficial de posséder en même temps une institution financière réglementée et une autre non réglementée. La Loi sur les banques prévoit certaines exceptions; nous n'en parlerons pas. Il existe toutefois un principe selon lequel une banque étrangère qui répond à la définition technique ne peut posséder à la fois une société de fiducie et une société de crédit qui exerceraient leurs activités côte à côte en même temps.

Nous n'avons jamais réussi à comprendre la justification de cette interdiction, malgré plusieurs conversations avec les autorités réglementaires. Nous pensons que l'évolution récente, en particulier l'intention d'un fonds commun de placement d'acheter Bayshore Trust, remet certainement ce principe en question, du point de vue canadien.

If that transaction is allowed, where a non-regulated entity — basically a mutual fund — is allowed to take over a deposit-taking institution with the declared aim of getting access to the Canadian payments system, we should probably revisit the whole issue of the dual-track approach of ownership of financial institutions, also out of concern for the national treatment under NAFTA and other related foreign trade obligations of Canada.

That concludes our presentation.

The Chairman: Ms Wolfenden, perhaps you could clarify a particular point on the retail funding question. Let me see if I have your numbers right. You said that some 50 per cent of your current access to funds comes from \$1,000 to \$5,000 units.

Ms Wolfenden: I actually meant \$5,000 to \$100,000. The medium-term notes are issued in minimum denominations of \$5,000 and commercial paper in minimum denominations of \$100,000.

The Chairman: Roughly 50 per cent is below the \$100,000 figure.

Ms Wolfenden: Right now it can be bought and resold to individual investors in small amounts and broken down into amounts as low as \$5,000.

The Chairman: Under the white paper proposal, that will not be allowed in the future.

Ms Wolfenden: That is our understanding.

The Chairman: The consequence of disallowing is that you will need an increase in the spread. I presume you make less money as a firm or you increase the interest rates which you lend to your customers; is that correct?

Ms Wolfenden: Our costs would go up, and we would have to take a look at how we respond to that. I think the conclusions you have outlined are appropriate.

The Chairman: Have you done any estimate of what the increase in the interest rate would be on the loans you give out to people who borrow from you?

Ms Wolfenden: No, we have not, because we have not been able to put a firm figure around how much the spread would increase.

The Chairman: Are we talking one-tenth of 1 per cent? You have to have some rough feel for it.

Ms Wolfenden: We are starting to get into hypothetical situations. I would hate to give you a number which would turn out not to be accurate.

The Chairman: Is the increase marginal or significant?

Ms Wolfenden: We believe the increase would be significant.

The Chairman: I presume you mean the increase in the percentage rate that the people you loan to would have to pay.

Si cette transaction est autorisée et permet donc à une institution non réglementée — en l'occurrence un fonds commun de placement — de prendre le contrôle d'une institution de dépôt dans le but déclaré d'obtenir accès au système de paiements canadien, nous devrions probablement réfléchir au problème de la propriété d'institutions financières réglementées et non réglementées, d'autant plus que le traitement national en vertu de l'ALÉNA et d'autres obligations du Canada en matière de commerce international soulèvent des préoccupations.

Voilà qui conclut notre exposé.

Le président: Madame Wolfenden, vous pourriez peut-être préciser un aspect particulier du financement sur le marché de détail. Confirmez-moi d'abord que j'ai bien noté vos chiffres. Vous avez déclaré qu'environ 50 p. 100 de votre financement actuel provient d'effets en coupures de 1 000 à 5 000 \$.

Mme Wolfenden: Je voulais dire de 5 000 \$ à 100 000 \$. Les billets à moyen terme sont émis en coupures minimales de 5 000 \$ et le papier commercial est émis en coupures minimales de 100 000 \$.

Le président: Environ 50 p. 100 est inférieure à 100 000 \$.

Mme Wolfenden: À l'heure actuelle, les effets peuvent être achetés et revendus aux particuliers en petits montants, qui peuvent être aussi peu élevé que 5 000 \$.

Le président: D'après les propositions du livre blanc, ce ne sera plus possible à l'avenir.

Mme Wolfenden: C'est ce que nous croyons comprendre.

Le président: Vous devez donc accroître la marge. Je suppose que vos activités seront moins lucratives ou que vous devrez majorer le taux d'intérêt exigé sur les prêts accordés à vos clients, n'est-ce pas?

Mme Wolfenden: Nos coûts augmenteraient, et nous devrions nous demander comment réagir. Je pense que vos conclusions sont justes.

Le président: Avez-vous estimé quelle serait la hausse des taux d'intérêt sur les prêts accordés à ceux qui empruntent chez vous?

Mme Wolfenden: Non, parce que nous n'avons pas pu déterminer exactement l'ampleur de la hausse des coûts.

Le président: Est-il question d'un dixième de 1 p. 100? Vous devez bien avoir une petite idée.

Mme Wolfenden: Nous nous engageons dans des analyses hautement hypothétiques. Je ne voudrais pas vous donner un chiffre qui se révélerait inexact.

Le président: La hausse serait-elle minime ou importante?

Mme Wolfenden: Nous pensons qu'elle serait importante.

Le président: Je suppose que vous parlez de la hausse du taux d'intérêt que devraient payer ceux qui empruntent chez vous.

Ms Wolfenden: The increase in the spread would be significant. How that would translate into the cost of loans to our customers, we would have to work that through and we have not done that.

The Chairman: At the present moment, most of the people you lend to are not eligible for bank credit.

Ms Wolfenden: We are in the same situation as Trans Canada outlined earlier. We are a niche company. Most of our customers do not have access to bank credit because of their particular circumstances, whether they are just starting out, or they are a higher risk customer, or they have a poor credit history, or they have seasonal employment, et cetera.

The Chairman: To the best of your knowledge, what is the motivation for the proposed change in policy? It is clear who stands to lose. My question is, who stands to benefit? Do you have any understanding of what prompted this idea to be included in the white paper?

Ms Wolfenden: My understanding is that it is a concern about how consumers or how debt instruments are being issued, that the lines are blurring between so-called traditional retail deposits and some of the debt instruments.

There is a concern about protecting the so-called unsophisticated investor; that is, an investor who buys in amounts less than \$150,000 and buys instruments from companies whose federal regulatory burden will be eased under the proposals in the white paper.

The Chairman: Concern by whom: the regulator; the Department of Finance; the banks?

Ms Wolfenden: The concern was raised to us by OSFI.

The Chairman: It is a regulator's concern in the sense that in spite of the fact that, as I believe you said, if you do a \$100,000 note and it is broken down into 20 \$5,000 sub-pieces, that is regulated by provincial securities regulation.

Ms Wolfenden: That is right. Our medium-term notes are issued through prospectus. Our commercial paper is exempt from prospectus by provincial securities law. It is in turn sold by investment advisors to their retail customers, and they are subject to all the provincial legislation and regulation around their activities.

The Chairman: In spite of that level of regulation, there is a concern on OSFI's part that the person purchasing that \$5,000 note is, to use your words, unsophisticated and needs help or protection.

Ms Wolfenden: Exactly.

The Chairman: There has been no other rationale put forward for that position.

Mr. Bédard: One point I would like to make at this point is that we are not alone in selling those commercial papers or mid-term notes to the market. If you want to get out of the financial services, Canadian companies such as Canadian Tire, Newcourt and BCE do that as well.

Mme Wolfenden: La hausse des coûts serait importante. Il faudrait calculer les répercussions sur le coût des prêts à nos clients, ce que nous n'avons pas fait.

Le président: À l'heure actuelle, presque tous vos clients n'ont pas droit à du crédit bancaire.

Mme Wolfenden: Nous sommes dans la situation décrite par Trans Canada. Nous visons un créneau bien particulier. La plupart de nos clients n'ont pas accès à du crédit bancaire en raison de leurs circonstances particulières. Ils sont jeunes, ils présentent un risque élevé, ils ont des antécédents de crédit médiocres ou encore ils ont un emploi saisonnier, par exemple.

Le président: À votre avis, quelle est la justification du changement de politique proposé? Nous savons bien qui risque de perdre au change. Mais qui en profitera? Savez-vous pourquoi cette idée s'est retrouvée dans le livre blanc?

Mme Wolfenden: Je crois qu'on s'inquiète des consommateurs ou plutôt de la façon dont les titres sont émis, du fait que la ligne de démarcation est floue entre les dépôts au détail classiques et certains titres.

On cherche aussi à protéger le petit investisseur, celui dont les achats sont inférieurs à 150 000 \$ et qui achète les titres de sociétés dont le fardeau réglementaire fédéral sera allégé par les propositions contenues dans le livre blanc.

Le président: Qui est ce «on»? Les autorités réglementaires, le ministre des Finances, les banques?

Mme Wolfenden: Le BSIF nous a exprimé cette préoccupation.

Le président: C'est une préoccupation des autorités réglementaires même si, comme vous l'avez déclaré je crois, vous émettez un billet de 100 000 \$ et qu'il est divisé en 20 billets de 5 000 \$, cet acte est assujéti à la réglementation provinciale sur les valeurs mobilières.

Mme Wolfenden: C'est exact. Nos billets à moyen terme sont émis par l'entremise d'un prospectus. Notre papier commercial ne nécessite pas de prospectus, en vertu des lois provinciales sur les valeurs mobilières. Il est vendu par des courtiers en valeurs mobilières à leurs clients du marché de détail, et ces courtiers doivent se conformer à toutes les lois et à tous les règlements qui se rapportent à leurs activités.

Le président: Malgré ce palier de réglementation, le BSIF craint que la personne qui achète le billet de 5 000 \$, ne s'y connaisse pas trop et ait besoin d'aide ou de protection.

Mme Wolfenden: Exactement.

Le président: Aucune autre justification n'a été donnée.

M. Bédard: J'aimerais faire remarquer que nous ne sommes pas les seuls à vendre du papier commercial ou des billets à moyen terme sur le marché. Pour prendre des exemples hors du secteur des services financiers, des entreprises canadiennes comme Canadian Tire, Newcourt et BCE le font également.

That concern is really a big problem in the financial marketplace. The attempted way to regulate it, through the so-called foreign banks under the Bank Act, is a very inefficient way to do so because it will capture only a portion of those who issue those types of papers. This is one concern that we have.

As Ms Wolfenden indicated to you, all companies issuing those papers at the moment, be they Canadian or foreign owned, do so under applicable provincial securities legislation. Either we do so through sophisticated investors on the exempt market in higher denominations, or if any of us wishes to access the general market, then we must issue a prospectus. This would place us under all the obligations of continuous disclosure and everything attendant to being a public issuer in Canada, including disclosure of our salaries.

The Chairman: Can you give me a rough estimate of what percentage of the \$5,000 note market will be picked up by the proposed changes versus the percentage that you said is done by BCE or Canadian Tire and thereby not picked up?

Mr. Bédard: According to the numbers we have been given by the dealers' community, foreign near banks, which number more than the three companies at this table, have about 50 per cent of the market.

The Chairman: At best, the proposed change picks up 50 per cent of the market.

Mr. Bédard: Yes.

The Chairman: The other 50 per cent continues under a different set of rules.

Mr. Bédard: Under no rules.

The Chairman: We will protect 50 per cent of unsophisticated customers but not protect the other 50 per cent.

Mr. Bédard: Yes. That is taking the assumption that the current securities laws in the province do not adequately protect them. That is a broad assumption, Mr. Chairman. I call it a solution in search of a problem.

Senator Stewart: The last comment about "a solution in search of a problem" is exactly on target for my question. Is there evidence that this so-called unsophisticated investor needs the kind of shield that the proposed change in the law would give? Have there been many cases where unsophisticated investors have lost their money?

Mr. Cretney: I do not think anyone has lost money investing in medium-term notes or commercial paper of the companies sitting here. I can think of a few depositors who have lost money in banks, but I cannot think of any who have lost money in our companies.

Ms Wolfenden: We posed the question to our investment advisors and that is the answer they gave us as well. They were not aware that anyone had lost money.

Senator Angus: To be absolutely clear, without your parentage, you would be unregulated.

Cette préoccupation est un grand problème sur le marché financier. Tenter de réglementer ces activités par l'entremise des banques étrangères, en vertu de la Loi sur les banques, est une solution très inefficace parce que seulement une partie de ceux qui émettent ces types d'effets seront visés. C'est ce qui nous inquiète.

Comme l'a indiqué Mme Wolfenden, toutes les sociétés qui émettent des effets de ce genre actuellement, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, doivent observer les lois provinciales qui régissent les valeurs mobilières. Ou bien nous nous adressons aux gros investisseurs sur le marché hors bourse en émettant de grosses coupures ou bien, si nous voulons nous adresser aux investisseurs en général, nous devons émettre un prospectus. Nous serions alors tous assujettis aux exigences relatives à une déclaration continue et à toutes les autres obligations d'un émetteur public au Canada, notamment celle de déclarer nos salaires.

Le président: Pouvez-vous me donner une estimation approximative du pourcentage du marché des billets de 5 000 \$ qui serait visé par les changements proposés par rapport au pourcentage du marché de BCE ou Canadian Tire, par exemple, qui ne le serait pas?

M. Bédard: D'après les chiffres qui nous ont été fournis par les courtiers en valeurs, les quasi-banques étrangères, qui ne comptent pas seulement les trois sociétés autour de cette table, occupent environ 50 p. 100 du marché.

Le président: Au plus, le changement proposé touche 50 p. 100 du marché.

M. Bédard: Oui.

Le président: Les autres 50 p. 100 continuent d'être soumis à des règles différentes.

M. Bédard: Il n'y a pas de règles.

Le président: Nous protégeons une moitié des petits investisseurs, mais pas l'autre moitié.

M. Bédard: Oui. En supposant que les lois provinciales actuelles ne les protègent pas suffisamment. C'est une hypothèse bien large, monsieur le président. Je pense que c'est chercher des problèmes où il n'y en a pas.

Le sénateur Stewart: La dernière remarque à propos des problèmes qui n'existent pas tombe à pic. A-t-il été démontré que le petit investisseur a besoin du genre de protection que donneraient les modifications législatives proposées? Est-il arrivé souvent que ces investisseurs perdent leur argent?

M. Cretney: Je crois que personne n'a perdu d'argent en investissant dans les billets à moyen terme ou le papier commercial des sociétés représentées ici. Je sais que certains ont perdu de l'argent déposé à la banque, mais je ne connais personne qui a perdu de l'argent en investissant dans nos sociétés.

Mme Wolfenden: Nous avons posé la question à nos courtiers en valeurs et ils nous ont donné la même réponse. Ils ne connaissent personne qui aurait perdu de l'argent.

Le sénateur Angus: Pour que tout soit clair, si on ne tenait pas compte de votre filiation, vous ne seriez pas réglementés.

Mr. Bédard: Yes.

Senator Angus: There are other finance companies around, apart from the BCEs and Canadian Tires of this world, that are unregulated; is that correct? I am going back a few years to companies such as Premier or Atlantic Acceptance or Union Acceptance. Were they analogous? They were widely held.

Mr. Bédard: Senator, when you talk about Atlantic Acceptance, I think I was 11 years old when they went under.

Senator Angus: You did not read the report?

The Chairman: Senator Angus was practising law at the time.

Senator Angus: Are there others?

Mr. Bédard: There are certainly other finance companies, if you use that term globally to include commercial financing. Newcourt is one example. However, when we speak about Canadian Tire Acceptance, they also issue MasterCard. They do more than just retail financing for Canadian Tire. If we want to use the term broadly, some Canadian finance companies are out there. There are not only the foreign-owned companies.

The Chairman: If we sound sort of puzzled, it is because we are groping for a rationale, which it seems to me we have not found. We will deal with that problem in our own way.

We appreciate very much your taking the time to appear here and for giving us an explanation of the problem. It was extremely clear.

Our next panel have all been before us before. We have from the Canadian Association of Retired Persons, Ms Lillian Morgenthau, the president. From One Voice — the Canadian Seniors Network, we have Robert Armstrong from the Issues Committee, and Andrew Aitkens, the director of research.

Please proceed.

Ms Lillian Morgenthau, President, Canadian Association of Retired Persons: Originally, CARP was supposed to be on at 11:30 in the morning, and we were shifted to 4:30 in the afternoon. I do not know whether it is better for CARP to be the appetizer for lunch or for dinner, but I presume that we will manage to get through our presentation.

The Chairman: Thank you very much. Would you like to go first?

Ms Morgenthau: Yes. I sent you a brief.

First of all, it is nice to see some faces I remember and to see some faces I do not remember. My name is Lillian Morgenthau and I am president of the Canadian Association of Retired Persons, CARP.

CARP is a national, non-profit organization with over 230,000 members across Canada 50 years of age and older, retired or not. CARP receives no funding from any level of government, ensuring its impartiality and its independence. I am here to speak on behalf of our members — seniors and, of course, mature

M. Bédard: En effet.

Le sénateur Angus: Il y a d'autres sociétés de crédit, sans parler de toutes les BCE et Canadian Tire du monde, non réglementées, n'est-ce pas? Il y a quelques années, des entreprises comme Premier, Atlantic Acceptance ou Union Acceptance, faisaient-elles partie de ce groupe? C'étaient des sociétés à grand nombre d'actionnaires.

M. Bédard: Sénateur, j'avais 11 ans quand Atlantic Acceptance a fait faillite.

Le sénateur Angus: Vous n'avez pas lu le rapport?

Le président: Le sénateur Angus exerçait le droit à cette époque.

Le sénateur Angus: Y en a-t-il d'autres?

M. Bédard: Il y a certainement d'autres sociétés de crédit, si vous employez ce terme dans un sens large et incluez le crédit commercial. Newcourt est un exemple. Mais Canadian Tire Acceptance émet aussi des cartes de crédit MasterCard. Cette société ne s'occupe pas seulement du financement sur le marché de détail pour Canadian Tire. Si nous employons le terme dans un sens large, il existe d'autres sociétés de crédit canadiennes. Ce ne sont pas toutes des sociétés étrangères.

Le président: Si nous semblons un peu perplexes, c'est que nous essayons de comprendre les justifications. Il me semble que nous ne les avons pas trouvées, mais nous réglerons ce problème à notre façon.

Nous vous remercions beaucoup d'avoir pris le temps de venir nous expliquer le problème. Vos explications étaient extrêmement claires.

Notre prochain groupe de témoins a déjà comparu devant le comité. Nous entendrons l'Association canadienne des personnes retraitées, représentée par sa présidente, Mme Lillian Morgenthau. De One Voice — The Canadian Senior Network, nous entendrons Robert Armstrong, du comité des enjeux, et Andrew Aitkens, directeur de la recherche.

Veuillez procéder.

Mme Lillian Morgenthau, présidente, Association canadienne des personnes retraitées: Au départ, nous devions comparaître à 11 h 30 ce matin, puis on a reporté notre témoignage à 16 h 30. Je ne sais pas s'il vaut mieux que nous servions d'amuse-gueule pour le repas du midi ou du soir, mais je suppose que nous allons nous en sortir quand même.

Le président: Merci beaucoup. Voulez-vous commencer?

Mme Morgenthau: Oui. Je vous ai fait parvenir un mémoire.

Premièrement, c'est agréable de voir quelques visages connus et d'autres dont je ne me souviens pas. Je m'appelle Lillian Morgenthau et je suis présidente de l'Association canadienne des personnes retraitées, l'ACPR.

L'ACPR est une organisation nationale sans but lucratif qui compte plus de 230 000 membres de plus de 50 ans, retraités ou non, dans toutes les régions du Canada. Nous ne recevons aucun financement gouvernemental, d'aucun palier de gouvernement, afin de maintenir notre impartialité et notre indépendance. Je suis

Canadians — all of whom are consumers in the financial sector. Indeed, I represent the general consumer perspective on the issues before this committee. I thank you for the opportunity to appear before you again.

We have a number of issues to discuss. The privacy safeguards are something that we discussed in our last brief. In this brief, the issue is even more important. We are saying that the consent of consumers must be obtained if personal and private information is to be used for a purpose not originally intended. That information must not be disclosed to outside parties.

We receive letters all the time and we grow at approximately 100 members a day. Our renewals are approximately 90 per cent. The letters we receive tell us what the population of Canada really thinks about what is occurring.

We have letters from our members who say that they have received all kinds of mail from banks and that the only way they know the mail is from banks is because of the way it is addressed. In other words, they only use that particular name in their banking. That particular information is coming through in other areas and it should not. Privacy is being violated and confidentiality being thrown out the window.

Senator Angus: How do you recruit your members? Whose list do you sneak on?

Ms Morgenthau: It is a very simple thing. We do not advertise. It is all done by word of mouth. If you are 50 years of age but not a member of CARP, it is too bad for you.

Senator Angus: Why does the name of your organization say "retired"?

Ms Morgenthau: It was a mistake when we took the name. It is one of the things we should not have done. We are really for anyone over 50. If you are not over 50, we have now started an association for baby boomers. Of course, you could not be a card member, so we presume that you will join the baby boomers.

Senator Angus: In other words, it is by word of mouth. I am waiting to hear the evidence that you will give us. Do you also have some lists which allow you access to these people?

Ms Morgenthau: It is all word of mouth. Anyone who joins CARP is happy with it. We have a phenomenal paper that has won four international awards. We send it out free to our members. Our cost of membership is \$10 per year for member and spouse. Therefore, I expect every one of you to become members.

CARP supports the announced intention by the Honourable John Manley, Minister of Industry, to introduce privacy legislation for the private sector, which must include the financial sector. Although the Canadian Standards Association, working with the

ici à titre de porte-parole de nos membres et des Canadiens d'âge mûr qui sont tous des consommateurs dans le secteur financier. De fait, je représente le point de vue du consommateur en général sur les questions qui intéressent le comité. Je vous remercie de nous donner la possibilité de comparaître à nouveau devant vous.

Nous voulons discuter de plusieurs questions. La protection des renseignements personnels est un sujet dont nous avons traité dans notre mémoire précédent. Cette question occupe une place encore plus grande dans le mémoire d'aujourd'hui. Nous affirmons qu'il faut obtenir le consentement des consommateurs avant de se servir de renseignements personnels et privés à d'autres fins que celles qui sont prévues au départ. Il ne faut pas communiquer ces renseignements à des tiers.

Nous recevons sans cesse du courrier et nous accueillons une centaine de nouveaux membres par jour. Le taux de renouvellement des cotisations est d'environ 90 p. 100. Les lettres que nous recevons nous indiquent ce que pense vraiment la population canadienne.

Nos membres nous informent qu'ils reçoivent toutes sortes de lettres des banques et qu'ils savent que le courrier provient des banques par la façon dont il est adressé. Autrement dit, le nom indiqué sur l'enveloppe est celui qu'ils utilisent uniquement pour leurs opérations bancaires. Leur adresse est communiquée à des tiers et elle ne devrait pas l'être. Leur vie privée n'est pas respectée et on se moque du caractère confidentiel des renseignements qu'ils ont fournis.

Le sénateur Angus: Comment recrutez-vous vos membres? Quelles listes consultez-vous en douce?

Mme Morgenthau: C'est très simple. Nous ne faisons pas de publicité. Il s'agit simplement de bouche à oreille. Si vous avez plus de 50 ans et que vous ne faites pas partie de notre association, tant pis pour vous.

Le sénateur Angus: Pourquoi y a-t-il le mot «retraités» dans le nom de votre association?

Mme Morgenthau: Nous avons commis une erreur en prenant ce nom. Nous n'aurions pas dû. Nous nous adressons en réalité à tous ceux qui ont plus de 50 ans. Pour ceux qui n'ont pas encore cet âge, nous venons de créer une association à leur intention. Vous êtes évidemment trop jeune pour adhérer à notre association, alors nous présumons que vous adhérez à celle-là.

Le sénateur Angus: Autrement dit, vous comptez sur le bouche à oreille. J'ai hâte d'entendre votre témoignage. Avez-vous des listes qui vous permettent de trouver ces personnes?

Mme Morgenthau: Nous comptons uniquement sur le bouche à oreille. Tous ceux qui deviennent membres de notre association en sont ravis. Nous avons un bulletin extraordinaire qui a remporté quatre prix internationaux. Nous l'expédions gratuitement à nos membres. La cotisation coûte 10 \$ par année, pour le membre et son conjoint. J'espère donc que vous deviendrez tous membres.

Notre association appuie l'intention annoncée par l'honorable John Manley, ministre de l'Industrie, de déposer un projet de loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, qui doit inclure le secteur financier. Même si l'Association

financial industry, has developed a new model code for the protection of personal information, which has been adopted by that industry, the code is voluntary and self-regulating. In other words, if they do not want to follow the code, they do not have to follow it. We are saying, "Here you are. You do not have to be elected. You are in there. Let's do it right. Let's make sure that if you put your name in that you do not get your name bandied about."

In 1995, the federal government amended the Old Age Security Act with respect to privileged information. This enabled the federal government to provide provincial governments with personal information on a recipient of Old Age Security. In this way, Ontario was able to use that to obtain information which was really none of their business.

With respect to the cost of financial services, CARP supports the proposal that the government should work with banks, trust and loan companies to simplify and improve dissemination of information on fees. It is difficult for consumers to do comparison shopping, ensuring that they are comparing apples with apples. CARP would like to see simple comparative data on service fees made available to consumers. To this end, CARP endorses the efforts by MP Roger Gallaway to have a consumer advocacy board — a board on which I would like to sit — established to provide comparative information on bank credit card rates and service fees, as well as undertaking research and lobbying on behalf of consumers. We believe, however, that the jurisdiction of this board should include trust and loan companies, that it should be funded by the banks and loan companies, and that it should be at arm's length from government and industry. In short, the board should be independent and self-sustaining. Banks must inform consumers about it as well as how to join. Membership must be free. This would ensure that the annual statements of banks would include the amount in percentage of income they derive from service charges.

With regard to service fees, CARP believes that service fees should be reduced as overhead is reduced through cuts in staff and moves toward increased computerized banking. Many seniors do not wish to use computerized services because they prefer a human being. They would like to talk to someone. You cannot talk to a machine.

Even John McCallum, Chief Economist of the Royal Bank of Canada, was recently quoted as saying that the banks could spur job creation by reducing their profits.

Reduction in service fees should especially be applied to moderate and low-income seniors whose incomes have been severely reduced either from investments because of low interest rates or from pensions because of clawbacks. Both these factors have been especially hard on the 46 per cent of seniors who,

canadienne de normalisation, en collaboration avec l'industrie financière, a conçu un nouveau code type pour la protection des renseignements personnels, et que ce code a été adopté par l'industrie, il s'agit d'un code d'autoréglementation volontaire. Autrement dit, ceux qui ne veulent pas suivre ce code ne sont pas tenus de le faire. Nous vous disons: «Vous voilà. Vous n'êtes pas élus. Vous êtes ici. Prenons les mesures qui s'imposent et assurons-nous que, lorsque quelqu'un donne son nom, celui-ci n'est pas communiqué à n'importe qui.»

En 1995, le gouvernement fédéral a modifié les dispositions de la Loi sur la sécurité de la vieillesse relatives aux renseignements confidentiels. Il peut désormais fournir aux gouvernements provinciaux des renseignements personnels sur un bénéficiaire d'une pension de sécurité de la vieillesse. C'est ainsi que le gouvernement de l'Ontario a pu obtenir des renseignements qui ne le regardaient pas du tout.

En ce qui concerne le coût des services financiers, notre association appuie la proposition que le gouvernement collabore avec les banques, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt pour simplifier et améliorer la diffusion de renseignements sur les droits. Les consommateurs ont du mal à comparer les produits, à comparer des pommes avec des pommes. Notre association aimerait que des données comparatives simples sur les frais de service soient mises à la disposition des consommateurs. Dans cette perspective, nous appuyons les efforts du député Roger Gallaway en vue de créer un bureau de la protection du consommateur — dont j'aimerais bien faire partie — afin de fournir des renseignements comparatifs sur les taux des cartes de crédit et les frais de service des banques, ainsi que de mener des recherches et d'exercer des pressions au nom des consommateurs. Nous croyons cependant que cet organisme devrait comprendre des représentants des sociétés de fiducie et des sociétés de prêt, qu'il devrait être financé par les banques et les sociétés de prêt et qu'il devrait être indépendant du gouvernement et de l'industrie. En résumé, le bureau devrait être indépendant et s'autofinancer. Les banques doivent informer les consommateurs de son existence et indiquer comment en faire partie. L'adhésion doit être gratuite. On s'assurerait ainsi que les états financiers annuels des banques indiquent le pourcentage des revenus qui proviennent des frais de service.

Au sujet justement des frais de service, l'ACPR croit qu'ils devraient être réduits à mesure que les frais généraux diminuent par suite de réductions des effectifs et de l'automatisation croissante des opérations bancaires. Bien des personnes âgées ne veulent pas de services informatisés, parce qu'elles préfèrent s'adresser à un être en chair et en os. Elles aimeraient parler à quelqu'un. On ne peut pas parler à une machine.

Même John McCallum, économiste en chef de la Banque Royale du Canada, aurait déclaré récemment que les banques pourraient stimuler la création d'emplois en réduisant leurs profits.

La réduction des frais de service devrait s'appliquer tout particulièrement aux personnes âgées à faible revenu et à revenu moyen dont les revenus de placement ont été grandement amputés par la baisse des taux d'intérêt ou par la récupération des pensions. Ces deux facteurs ont été particulièrement douloureux

according to Statistics Canada, have an annual income of less than \$20,000.

In regard to availability of financial services, we support the proposal that the government should work with consumers, community groups and financial institutions to develop and implement strategies to improve access to financial services for low-income Canadians. We recognize that the financial industry has no social responsibility to low-income Canadians. Their major responsibility is to their shareholders. At the same time, it is in the financial self-interest of the financial industry to ensure that low-income Canadians have access to their services. The volume of low-income Canadians make it acceptable to banks to continue to give them good service. We do not all have \$500,000 that we can take into a bank. Many of us who have under \$20,000 still use bank services. They should not be subjected to the bank charges that are around everywhere.

With regard to tied and cross-selling of products currently marketed by financial institutions, as banks continue to increase their power this issue becomes more and more serious for consumers. Banks are expanding their horizons into other financial areas by taking over independent brokerage houses. For instance, Midland Walwyn is one of the three independent brokerage firms left. Demanding entry into insurance and car leasing will result in greater oligopoly.

If the banks continue to buy up trust companies, brokerage houses and insurance companies, they will expand to such an extent that they will be telling the government what to do instead of the government telling them what to do. A conflict has already arisen. It is our feeling that the consumer is being lost in all these mergers.

Competition certainly will be reduced, if has is not already been reduced. It certainly may even be eliminated for practical purposes. Whatever happens, the power of the banks will be increased even more. Having the power to grant credit and to approve loans at their discretion, combined with the ability to invest people's money in investment and RRSP accounts, creates a situation in which banks can readily abuse their power to coerce consumers into tied or cross-selling of products they market. For example, banks could force consumers to move their investment accounts to a bank brokerage house in exchange for being approved for a loan.

If any of you were watching CPAC two nights ago, you would have seen the president of a top window products company discussing this very thing. She has a company with sales of over \$3 million. She wants to expand. She went to the bank in order to finance her planned expansion. She wanted very little compared to what her assets were. The banks insisted that all her assets of \$3 million be collateral, as well as her personal residence. The interest they were going to charge her was more than it should have been. This came out of CPAC. One of the

pour les 46 p. 100 de personnes âgées qui, d'après Statistique Canada, ont un revenu annuel de moins de 20 000 \$.

En ce qui concerne l'accès aux services financiers, nous appuyons la proposition que le gouvernement collabore avec les consommateurs, les groupes communautaires et les institutions financières pour élaborer et mettre en oeuvre des stratégies afin que les Canadiens à faible revenu aient davantage accès à ces services. Nous sommes conscients que l'industrie financière n'a pas de responsabilité sociale envers les Canadiens à faible revenu. Elle a surtout une responsabilité envers ses actionnaires. Mais l'industrie financière a tout intérêt à s'assurer que les Canadiens à faible revenu ont accès à ses services. Le nombre de Canadiens à faible revenu est assez élevé pour que les banques jugent utile de continuer à leur donner un bon service. Nous n'avons pas tous 500 000 \$ à déposer à la banque. Beaucoup de ceux d'entre nous qui ont un revenu inférieur à 20 000 \$ par année utilisent tout de même certains services bancaires. Nous ne devrions pas être tenus de payer les frais de service que les banques exigent actuellement.

En ce qui concerne la vente liée et la vente croisée de produits commercialisés actuellement par les institutions financières, ce problème devient de plus en plus grave pour les consommateurs à mesure que le pouvoir des banques augmente dans ce domaine. Les banques élargissent leurs horizons et se lancent dans d'autres activités financières en prenant le contrôle de maisons de courtage indépendantes. Ainsi, Midland Walwyn est l'une des trois maisons de courtage indépendantes qui existent encore actuellement. L'accès au secteur de l'assurance et au crédit-bail automobile entraînera un oligopole encore plus grand.

Si les banques continuent d'acheter des sociétés de fiducie, des maisons de courtage et des sociétés d'assurances, elles étendront leurs tentacules au point de dire au gouvernement quoi faire plutôt que l'inverse. Un conflit a déjà surgi. Nous avons l'impression qu'on oublie les intérêts du consommateur dans toutes ces fusions.

La concurrence sera certainement réduite, si ce n'est déjà fait. Quoi qu'il arrive, le pouvoir des banques grandira. Le pouvoir d'accorder du crédit et d'autoriser des prêts à sa guise, conjugué à la capacité d'investir l'argent des gens dans des comptes de placement ou des REER, permet aux banques d'abuser facilement de leur pouvoir de forcer les consommateurs à acheter leurs produits. Ce sont des ventes liées ou des ventes croisées. Ainsi, les banques pourraient forcer les consommateurs à transférer leurs comptes de placement à la maison de courtage qui leur appartient pour que la demande de prêt soit approuvée.

Si vous avez regardé la chaîne CPAC avant-hier, vous avez vu la présidente d'une grande entreprise de portes et fenêtres discuter précisément de cette question. Cette entreprise a un chiffre d'affaires de plus de 3 millions de dollars. Elle veut prendre de l'expansion. Cette dame est allée à la banque pour faire financer cette expansion. Elle ne demandait pas grand-chose par rapport à son actif. La banque a insisté pour que tous ses actifs soient donnés en garantie, ainsi que sa résidence personnelle. Les intérêts étaient plus élevés que la normale. C'était à une émission de

committee members, a businessman, said at the time, "I agree with you. I had the same experience."

I understand that the Canadian Bankers Association said this was a myth. This is not a myth; this is a reality. When you go into a bank today and go up to a teller, if you have anything in your bank account, they will say to you, "Well, you don't want to leave it at this little interest. Why don't you put it into this bond fund." I do not think I have ever gone into a bank where they have not approached me for something else.

Cross-selling — if there were one-stop shopping such as insurance and brokerages and everything else that is in a bank — should not be allowed. There should be competition; there should be freedom. If you want a loan on a car, you should not be told that you have to take your insurance out with their company. There should be freedom of choice, and there should be definite regulation for small businesses. If you read the statistics, small business is the way that jobs are being created today.

I have an amendment which I will give to the clerk of the committee to put in with my brief.

As to the right to repay mortgages, mortgages are held by consumers. They have a right to repay their mortgages. The lender has a right to get a return on his lending of money. There should be a balance. If a lender has a mortgage for one year, let us presume that that money is well set up. There should be a penalty, but it should not be the whole five years. The penalty should be perhaps three months worth of interest.

I was writing in *The Toronto Star* on mature residential buying and selling. I have a background in real estate. When we had mortgage rates of 12 per cent, 14 per cent or 21 per cent and the rates were coming up, you could not get rid of it. You were stuck. Many banks refused to allow you to do it. If you sold your house, you could not get rid of the mortgage. You had to pay the full rate or a year or six months. I have seen it. Three months interest is quite sufficient. You can reinvest your money. The poor guy who has the mortgage cannot get rid of it, and that is not fair.

With respect to the regulation of financial institutions, legislation currently under review focuses on ending federal regulation of provincial credit union centrals. CARP agrees with any effort to reduce and eliminate federal-provincial overlap and duplication. At the same time, we believe in the maintenance of national standards and in monitoring and enforcement through a centralized system. Accordingly, CARP supports the establishment of one national security exchange commission to protect investors and maintain high standards and confidence. We believe that strict regulation and monitoring of the financial industry must be undertaken by an agency outside of the industry. Self-regulation should not be an option.

CPAC. L'un des membres du comité, un homme d'affaires, a déclaré qu'il connaissait très bien le problème, puisqu'il l'avait vécu lui aussi.

L'Association des banquiers canadiens aurait déclaré que c'est un mythe. Ce n'est pas un mythe, c'est une réalité. Quand vous allez à la banque, dès que vous avez un peu d'argent dans votre compte, le caissier vous dit qu'il vaudrait mieux l'investir dans un fonds d'obligations, qui rapporterait davantage. Je ne me souviens pas d'être allée à une banque qui ne m'ait pas offert quelque chose.

La vente croisée devrait être interdite s'il existe un supermarché de la finance permettant d'obtenir à la banque des services d'assurances et de courtage en valeurs mobilières. Il devrait exister une concurrence. Il faudrait être libres. Si vous voulez emprunter pour acheter une voiture, vous ne devriez pas vous faire dire que vous devez acheter votre police d'assurance chez le courtier d'assurances de la banque. La liberté de choix doit exister. Il faut une réglementation très claire au sujet des petites entreprises. Si vous lisez les statistiques, vous savez que les petites entreprises sont celles qui créent des emplois actuellement.

J'ai une modification que je remettrai au greffier, pour qu'il l'ajoute à mon mémoire.

Quant au droit de rembourser un prêt hypothécaire par anticipation, les prêts hypothécaires sont accordés aux consommateurs. Le prêteur a le droit d'obtenir un rendement sur les fonds qu'il prête. Il devrait exister un équilibre. S'il reste un an avant l'échéance, on peut supposer que le prêt a déjà rapporté un peu. En cas de remboursement anticipé, il faudrait payer une pénalité, mais pas sur les cinq ans. La pénalité devrait peut-être représenter trois mois d'intérêt.

J'ai écrit dans le *Toronto Star* sur le marché immobilier mûr. J'ai une formation en immobilier. Quand les taux hypothécaires se situaient à 12, 14 ou 21 p. 100 et qu'ils montaient, il était impossible de se débarrasser de ces emprunts. Les propriétaires étaient coincés. De nombreuses banques refusaient le remboursement anticipé. Si vous vendiez votre maison, vous ne pouviez pas rembourser le prêt hypothécaire. Il fallait payer le même taux ou une pénalité d'un an ou six mois. Je l'ai vu de mes yeux. Trois mois d'intérêt suffisent amplement. On peut réinvestir son argent. Lorsque le pauvre type ne peut pas se débarrasser de son emprunt, ce n'est pas juste.

En ce qui concerne la réglementation des institutions financières, l'examen de la législation en cours met l'accent sur la fin de la réglementation fédérale applicable aux centrales provinciales de caisses de crédit. Notre association est en faveur de toute mesure visant à réduire et à éliminer le chevauchement et le dédoublement entre les réglementations fédérale et provinciales. Par ailleurs, nous croyons au maintien de normes nationales ainsi qu'à la surveillance et à l'application de la loi par l'entremise d'un système centralisé. Nous appuyons donc la création d'une commission nationale des valeurs mobilières afin de protéger les investisseurs et de maintenir des normes élevées ainsi que la confiance sur les marchés. Nous croyons qu'une réglementation et une surveillance rigoureuses du secteur financier doivent relever d'un organisme ne faisant pas partie du secteur. L'autorégulation ne devrait pas être un choix.

With respect to self-dealing regimes, CARP supports the introduction or enhancement of controls on transactions which take place between a financial institution and persons who are in a position of influence over or control of that institution. We agree that the operations of the conduct review committee of the board of a financial institution should be streamlined.

We would like to see a narrowing of the range of related parties in the operation of financial institutions in order to prevent passing of the buck in accountability. Accountability must be directly related to the principal decision-makers in federal financial institutions in which subsidiaries transact with each other. We do not want the CEO or the vice-presidents to say, "Well, I did not know", and get promoted while some poor guy underneath gets fired. If he does not know, he should know. I am not talking about General Boyle here.

With respect to subsidiary requirements, CARP is very concerned about the government's proposal to permit financial institutions to carry on both information processing and specialized financial activities in-house rather than separately through subsidiaries to separate core activities of different types of financial institutions as well as risk containment. What is defined as specialized financial activities? Is this a back door or a thin edge of the wedge to allowing banks to enter directly into other financial sectors such as brokerage, car leasing, and insurance? If so, say so. Let us know what you are really doing. Do not introduce such an important policy direction by stealth. If so, we are totally opposed to this development. As previously noted, this development will lead to greater concentration and oligopoly.

As to further reducing and inhibiting competition and choice amongst customers, the example of the deregulation of the telecommunications industry demonstrates the great difference between the theory and practice of competition in the current economic order. Even more financial power will accrue to the fewer and eventually fewer as a result of mergers. Jobs will be further reduced. Allowing this development will serve neither consumers nor workers. It will create a scenario in contradistinction to the government's policy of turning over the creation of jobs to the private sector.

With respect to the deposit insurance opt-out — and we discussed this at one of our meetings — we do not agree that you have to lower it. We would like to see it the same as the United States where it is \$100,000. I will not delve into that because we did it already, and we are short on time. That is wrong. We should have had lots of time. You know I need lots of time when I am talking.

With respect to foreign banks, our observation on this item is to recognize that this provision is in accordance with NAFTA and the World Trade Agreement. However, foreign banks operating in Canada as banks or near banks must be regulated. While entry by foreign banks will expand competition, the danger still exists that

Quant au régime des opérations entre apparentés, notre association appuie la mise en place de contrôles sur les opérations entre une institution financière et des personnes en mesure d'influencer ou de contrôler l'institution ou des améliorations aux contrôles existants. Nous convenons qu'il faut rationaliser le fonctionnement du comité de révision d'une institution financière.

Nous aimerions que se rétrécisse la gamme des apparentés possibles dans le secteur financier afin d'éviter qu'on puisse se renvoyer la balle. La responsabilité doit être attribuée directement aux principaux décideurs dans les institutions financières fédérales où des filiales se livrent à certaines opérations entre elles. Nous ne voulons pas que les pdg ou les vice-présidents déclarent ne pas avoir été mis au courant de la situation et obtiennent des promotions tandis qu'un pauvre subalterne se fait mettre à la porte. S'il n'est pas au courant, il aurait dû l'être. Je ne fais pas allusion au général Boyle.

En ce qui concerne l'obligation de passer par une filiale, notre association s'inquiète beaucoup de la proposition du gouvernement de permettre à des institutions financières de mener à l'interne des activités de traitement de l'information et de financement spécialisé plutôt que par l'entremise de filiales, afin de maintenir une division entre les activités de base des différents types d'institutions financières et de limiter les risques. Qu'entend-on par financement spécialisé? Est-ce une porte arrière ou pente savonneuse qui permet aux banques d'entrer directement dans d'autres secteurs financiers comme le courtage en valeurs mobilières, le crédit-bail automobile et l'assurance? Si tel est le cas, qu'on le dise ouvertement. Nous saurons ainsi ce qui se passe vraiment. Il ne faut pas qu'une réorientation stratégique aussi importante se fasse à la dérobée. Nous nous opposerions énergiquement à cette façon de procéder. Comme nous l'avons déjà indiqué, une telle évolution mènera à une concentration et à un oligopole accrus.

En ce qui concerne la réduction de la concurrence et des choix offerts aux consommateurs, l'exemple de la déréglementation des télécommunications montre la grande différence qui existe entre la théorie et la pratique dans la conjoncture économique actuelle. Le pouvoir financier se concentrera entre des mains de moins en moins nombreuses par suite des fusions. Les emplois diminueront davantage. Une telle évolution ne servirait ni les intérêts des consommateurs ni ceux des travailleurs. Elle irait à l'encontre de la politique du gouvernement qui vise à confier la création d'emplois au secteur privé.

Quant à la désaffiliation de l'assurance-dépôts — et nous en avons discuté à une de nos réunions — nous ne sommes pas d'accord. Nous aimerions que le montant assuré soit le même qu'aux États-Unis, soit 100 000 \$. Je n'entrerai pas dans les détails parce que nous en avons déjà parlé et que nous n'avons pas beaucoup de temps. Ce n'est pas bien. Nous devrions avoir beaucoup de temps. Vous savez que j'ai besoin de beaucoup de temps quand je prends la parole.

En ce qui concerne les banques étrangères, nous reconnaissons que cette disposition est conforme à l'ALÉNA et à l'accord sur l'Organisation mondiale du commerce. Mais les banques étrangères qui fonctionnent au Canada comme des banques ou des quasi-banques doivent être réglementées. Même si l'arrivée de

foreign banks could gobble up Canadian banks. Therefore, our Canadian economy could fall even more under the domination of foreign interests. Accordingly, legislation should be passed to prevent foreign banks from buying a majority interest in Canadian banks, which must be owned by Canadians.

CARP supports the revisions proposed in the corporate governance section.

The Chairman: I am concerned because you have been talking for 25 minutes, and we still have to hear from Mr. Armstrong. We want time to ask you a few questions. Would you comment on your RSP addendum, and then we can debate that with you afterwards. It is on page 9.

Ms Morgenthau: That is where you and I have gut feelings and women's instincts. You reported that a 20-per-cent cap on foreign content for RRSPs should be extended, although you did not say to what level, and that is where we are. Extending the cap must be given very careful consideration. If an increase is adopted, it must be small and carefully controlled because of the precedent it will create to increase the cap even more. It should be gradual.

Money has no borders. It will go wherever it can make the most interest. If we are not careful, Canadians, who are more sophisticated today and follow the stock market, Wall Street, and everything else, will find where they want to put their money, and it will not be in Canada. Canada will have to complete to ensure that if Canadians are to keep Canadian money in Canada, it better be a good deal. That is all I am saying. We are not against raising it, but we are concerned to what level it will be raised and how you will do it.

Mr. Robert Armstrong, Member, Issues Committee, One Voice — The Canadian Seniors Network: I am a member of the issues committee, which is approved by the board of directors. I am not a board member, but there are board members on the committee.

Usually, I would be accompanied by Andrew Aitkens, who is known to you, but he is ill today and cannot be here.

One Voice represents seniors in a variety of situations with respect to the prescription drug and the patent issue, generic drugs, and abusive older people — either by financial institutions or in homes. We are concerned about transportation and safety issues. It is a wide ranging umbrella organization. Previously, it has been funded generously by the Samuel and Sadie Bronfman Foundation but, unlike my friend, we do not seem to add to our members as rapidly. We should like to pass the word today that we are open for members.

Senator Angus: What are the criteria for membership?

Mr. Armstrong: An interest in your future.

banques étrangères accentuera la concurrence, il y a toujours un danger que les banques étrangères n'aient les banques canadiennes. Notre économie canadienne tomberait donc encore plus sous la mainmise d'intérêts étrangers. Par conséquent, il faudrait légiférer pour empêcher les banques étrangères d'acquérir une participation majoritaire dans les banques canadiennes, qui doivent appartenir aux Canadiens.

L'ACPR appuie les révisions proposées concernant la régie interne des institutions.

Le président: Je m'inquiète parce que vous parlez depuis 25 minutes et que nous devons encore entendre M. Armstrong. Nous voulons avoir le temps de vous poser quelques questions. Voulez-vous expliquer votre ajout sur les REÉR, puis nous en discuterons avec vous. C'est à la page 9 de votre mémoire.

Mme Morgenthau: À ce propos, vous et moi sentons les choses instinctivement, je parlerais même d'intuition féminine. Vous avez déclaré que le plafond de 20 p. 100 sur le contenu étranger des REÉR devrait être majoré, mais vous n'avez pas précisé à quel niveau il faudrait le porter. Il faut bien réfléchir avant de hausser le plafond. Si une hausse est permise, elle doit être limitée et contrôlée avec soin, parce qu'on crée un précédent et qu'on ouvre la porte à d'autres hausses. La hausse devrait être graduelle.

L'argent se moque des frontières. Il est investi là où il rapporte le plus. Si nous ne faisons pas attention, les Canadiens, qui sont mieux renseignés de nos jours et qui suivent l'évolution de la Bourse, ce qui se passe à Wall Street et ailleurs, découvriront qu'ils veulent investir leur argent ailleurs qu'au Canada. Le Canada devra prouver aux Canadiens qu'il vaut mieux investir au Canada. C'est tout ce que je dis. Nous ne sommes pas contre une hausse du plafond, mais nous nous inquiétons du niveau où il sera porté et des moyens que vous prendrez pour y parvenir.

M. Robert Armstrong, membre, comité des enjeux, One Voice — The Canadian Seniors Network: Je fais partie du comité des enjeux, qui a la bénédiction du conseil d'administration. Je ne suis pas administrateur, mais il y a des administrateurs au sein du comité.

Normalement, j'aurais dû être accompagné d'Andrew Aitkens, que vous connaissez, mais il est malade et n'a pu venir aujourd'hui.

One Voice est le porte-parole des personnes âgées en ce qui concerne des dossiers divers comme les médicaments sur ordonnance, les médicaments brevetés, les médicaments génériques, et les abus dont sont victimes les personnes âgées dans les institutions financières ou les foyers. Nous nous intéressons au transport et à la sécurité. Nous nous intéressons à une foule de sujets. Nous avons été financés généreusement par la Fondation Samuel et Sadie Bronfman, mais contrairement à l'association de mon amie, nous ne semblons pas trouver de nouveaux membres aussi rapidement. Nous en profitons aujourd'hui pour indiquer que nous accueillons volontiers les nouveaux membres.

Le sénateur Angus: Quels sont les critères d'adhésion?

M. Armstrong: S'intéresser à son avenir.

We will address ourselves to chapter 2 of the white paper, strengthening consumer protection.

Privacy is almost a philosophical issue in many ways. It is one's sense of self, playing the role of one's life as distinct from the state, which is public. Here we are speaking of "private" privacy — that is, the private sector protecting privacy. We support the moves which are envisaged. If you have lived in Ottawa long enough, you know that privacy is an elusive commodity.

We also understand that seniors cede privacy in their dealings with financial institutions. It is called "leverage" and seniors do it all the time, but it upsets them if the disclosure goes to another institution with which they do not wish to deal. However, at this moment privacy is not an overwhelming issue for seniors.

This is very political, but I am the political voice of One Voice. The concern amongst seniors is the fragility of both the country and our institutions. That is the issue for seniors. They are very frightened about Canada and where it is going. Seniors value stability, predictability and security, and they fear the opposite. They see sudden change as unsettling. As a group or category, they feel that their privacy has been intruded upon by government itself — and that is an irony, is it not — in a way that the private sector cannot. Such an intrusion is direct age-related policy and income-tested benefits. That is an intrusion on the privacy of seniors.

With respect to the cost of basic financial services, we are willing to give the banks an "A minus". We do not pay very much in the way of basic charges. I cannot say that I am being charged to death by my bank. That is not true. They remind me every month of how much I am not paying, which is interesting, but the fact is that I am not paying.

With respect to the availability of basic financial services, we have been asked not to address marketplace rigidities, and we will not. However, the limitations on some institutions with respect to life annuities should be examined.

With respect to services, we should like you to enlarge your notion of that. Seniors are not first-time bankers or last-time borrowers. The press used to fill an important role in providing us with information. The *Montreal Gazette*, in particular, had a column by John Archer appearing on the third Saturday of each month. It was a question and answer column on annuities and RRIFs, but it no longer appears nor do the tables appear for annuities and RRIFs. A very valuable service was being rendered, but it is no longer provided.

The banks try to give you information — and, this involves the same institution. With respect to the age change, they said that the most striking change as a result of the recent federal budget was the change to 69 from 71. They put a new spin on it three months later when they said that it means that you will start enjoying the fruits of your labour two years earlier than you once thought. We

Nous traiterons du chapitre 2 du livre blanc, sur le renforcement de la protection des consommateurs.

À bien des égards, la protection des renseignements personnels est une question philosophique. C'est un sentiment d'individualité, l'impression de vivre sa vie, par opposition à l'État, à ce qui est public. Nous parlons ici du rôle du secteur privé dans la protection des renseignements personnels. Nous appuyons les mesures envisagées. Si vous habitez Ottawa depuis assez longtemps, vous savez que la vie privée est une denrée bien rare.

Nous comprenons aussi que les personnes âgées renoncent en partie à leur vie privée dans leurs rapports avec les institutions financières. C'est donnant, donnant, et les personnes âgées y sont bien habituées, mais elles sont contrariées lorsque les renseignements personnels qu'elles ont fournis sont transmis à une autre institution avec laquelle elles ne veulent pas faire affaire. Pour l'instant, toutefois, ce n'est pas un problème majeur pour les personnes âgées.

C'est une question très politique, mais je suis le porte-parole de One Voice en ce qui concerne les questions politiques. Les personnes âgées s'inquiètent de la fragilité de notre pays et de nos institutions. C'est ce qui les préoccupe. Elles craignent beaucoup pour le Canada et son avenir. Elles aiment la stabilité, la prévisibilité et la sécurité et craignent le contraire. Le changement soudain les perturbe. En tant que groupe ou que catégorie de citoyens, elles pensent que le gouvernement lui-même s'est immiscé dans leur vie privée — ironie du sort, n'est-ce pas? — beaucoup plus que le secteur privé. Cette intrusion se manifeste par les politiques reliées directement à l'âge et au revenu. C'est une intrusion dans la vie privée des personnes âgées.

En ce qui concerne le coût des services financiers de base, nous donnons une note A- aux banques. Nous ne payons pas des frais de service de base très élevés. Je ne pourrais pas prétendre que ma banque me saigne à blanc. Ce n'est pas vrai. Elle me rappelle tous les mois combien j'économise. C'est intéressant, mais je dois reconnaître que je ne paie pas cher.

En ce qui concerne la disponibilité des services financiers de base, on nous a demandé de ne pas discuter des rigidités du marché et nous nous en abstenons. Mais les limites imposées à certaines institutions en ce qui concerne les rentes viagères devraient être examinées.

Quant aux services, nous aimerions élargir cette définition. Les personnes âgées font des opérations bancaires toute leur vie. La presse avait l'habitude de jouer un rôle important comme source d'information financière. La *Gazette* de Montréal, en particulier, publiait une rubrique de John Archer le troisième samedi du mois. Il s'agissait de questions et de réponses sur les rentes viagères et les FERR, mais cette rubrique n'existe plus et le journal ne publie plus les tables des rentes viagères et des FERR. Un service très utile est disparu.

Les banques essaient de nous renseigner sur leurs produits. En ce qui concerne les changements relatifs à l'âge, elles affirment que le changement le plus important par suite du dernier budget fédéral est le passage de 69 à 71 ans. Ils ont inventé une nouvelle histoire trois mois plus tard quand ils ont affirmé que nous commencerons à jouir du fruit de notre labeur deux ans plus tôt

do not need the sugary stuff. The first statement was accurate. It was a striking change, if not startling.

What seniors need in the marketplace is advice that is informed, timely, free of bias and honest. Seniors will, and are, making decisions earlier than some thought because of that age change, but I can see that they would have had to make them sooner or later.

The day's evidence shows you how complex this whole field is, and, over and over again, one is struck by the complexity of the issue and the presentations of witness after witness. I have had a great day of learning, and I thank you very much.

As well, the product range is complex and the choices are not simple. Some decisions seniors are faced with are irreversible — that is, if they go on the annuity track. The range of choices, for example, include GICs, mortgage-backed securities, Canada's savings bonds, RRIFs, annuities, mutual funds and reverse mortgages. One problem is that the banks have laid off people heavily and there are not as many people there to give the advice that seniors need.

I want this committee to expand its role. We are not getting enough parliamentary time as seniors. While fully respecting the rights of the House of Commons and without trenching on their historic powers — I once did a thesis on the Standing Committee on Public Accounts when Mr. McNaughton was the chairman and they changed the rules — and because you cannot alter financial measures, you could find a way to hear seniors out on matters of concern. At least you could say informally to some people some time, "That is not a good idea." Be the sober second thought that you are said to be.

The budget has been used to effect major changes in the retirement income system, and the financial institutions are enforcing it. That is the link. Seniors have no effective input into the process. The kind of take it or leave it approach has developed with consistent taking.

Our committee meets by phone from time to time. Most of the people are somewhat older than I am. The refrain amongst them is the sense that they have overstayed their welcome in this country. Seniors are disappointed with what is happening and they feel wary and are very distrustful. There is a lot of room here to make up something special. Something has been lost in the last while.

Mr. Chairman, I know how devoted you and your fellow members are to the country. You all have distinguished records of public service. We must restore that confidence.

Senator Angus: I do not have a specific line of questioning, but I am quite touched by the comments you both made in respect to the limited means that seniors have. If it were not for organizations such as yours, things would be a lot tougher.

que prévu. Nous n'avons pas besoin qu'on dore la pilule. La première affirmation était juste. C'était un changement frappant, voire même saisissant.

Ce dont les personnes âgées ont besoin, c'est de conseils informés, à jour, sans préjugés et en toute franchise. Elles prennent des décisions plus rapidement que prévu, à cause de ce changement, mais je pense qu'il aurait fallu prendre ces décisions, tôt ou tard.

La complexité de tout ce domaine est évidente et elle nous frappe de plus en plus. Les exposés des témoins le démontrent éloquentement. J'ai beaucoup appris aujourd'hui et je vous en remercie.

De plus, la gamme des produits est complexe et les choix ne sont pas simples. Certaines décisions que doivent prendre les personnes âgées sont irréversibles — pour ceux qui s'engagent dans la voie des rentes viagères, il va sans dire. La gamme des choix comprend notamment les certificats de placement garantis, les titres émis en représentation de créances hypothécaires, les obligations d'épargne du Canada, les FERR, les rentes viagères, les fonds communs de placement et les prêts hypothécaires inversés. Un problème est que les banques ont réduit considérablement leurs effectifs et qu'il y a moins de personnel pour donner aux personnes âgées les conseils dont elles ont besoin.

Je voudrais élargir le mandat du comité. Les parlementaires ne prennent pas le temps d'écouter les personnes âgées. Tout en respectant les droits de la Chambre des communes et sans vouloir bousculer leurs pouvoirs historiques — j'ai rédigé un jour une thèse sur le comité permanent des comptes publics, lorsque M. McNaughton le présidait et qu'il a changé les règles — parce que vous ne pouvez pas changer les mesures financières, vous pourriez trouver d'autres façons d'entendre les points de vue des personnes âgées sur les questions qui les intéressent. Vous pourriez au moins dire à certains d'entre nous de temps en temps que nos idées ne sont pas si mauvaises. Soyez vraiment la Chambre de réflexion que vous êtes censés être.

On a profité du budget pour apporter des modifications importantes au système de revenu de retraite, et les institutions financières mettent en oeuvre ces modifications. Voilà le lien. Les personnes âgées n'apportent aucune contribution réelle au processus. C'est plutôt à prendre ou à laisser et nous prenons plus souvent qu'autrement.

Notre comité fait parfois des téléconférences. La plupart des membres sont plus âgés que moi. Le refrain qui revient le plus souvent est qu'ils ne se sentent plus les bienvenus dans ce pays. Les personnes âgées sont déçues de ce qui arrive; elles sont sur leurs gardes et très méfiantes. Il y a lieu de corriger la situation, de chercher à retrouver ce qui s'est perdu récemment.

Monsieur le président, je sais à quel point vous et vos collègues êtes dévoués envers notre pays. Vous avez tous rendu de loyaux services à votre pays. Nous devons rétablir la confiance.

Le sénateur Angus: Je n'ai pas de questions précises, mais je suis assez touché par les remarques que vous avez faites tous les deux au sujet des moyens limités des personnes âgées. Si des organisations comme les vôtres n'existaient pas, la situation serait bien pire.

Do you have specific elements in the white paper that we are discussing today? My perception of that white paper is quite negative. Are there some specific points?

Mr. Armstrong: The notion of the availability of services is too narrow. Seniors are not first-timers. We have a track record and we want something else from those institutions.

Senator Angus: How? Are you suggesting that the government should legislate access?

Mr. Armstrong: They listen and listen. They have moral suasion, but they forget all that stuff. You can say, "You are taking a lot out; put some back."

The layoffs are frightening. They are growing the stock and the profits, but the people on the floor are less and less visible to give you the kind of advice we will need.

Today's hearings have shown how complex that environment is. The product mix is extremely complex. Everyone cannot work their way through that.

I do not believe in legislating wall to wall. I have never believed in that. That is why I think privacy will remain an elusive notion, although you are on the right track. If you can pull it off, great. For seniors, it is not necessarily a life and death issue, although my friend may take issue with that.

Ms Morgenthau: Here is a bank book. Everyone has a bank book. In this bank book, the banks are saying, "This woman pays taxes; she has a house. Good lord! This guy pays for a car. Look at this! There is a cheque going to a brokerage company." What brought the banks into all of this? What are they doing with the depositors' money?

I just read an article the other day which stated that the banks are forgiving over \$2 billion in loans to countries which cannot pay. The banks did not ask me if they were supposed to loan that money. Now they are asking me to pay for it.

CARP is saying that if a government does this, we have a vote; if a bank does this, we have nothing. There are only five banks we can go to, and each is very much the same as the other. There should be more of a feeling that a bank has responsibilities, that it cannot go out and do whatever it wants in the open field.

The banks are crying. They are saying, "My goodness, if we do not do this and if we do not do that, all the outside banks in the world will come in and swallow us up."

Seniors are not anti-bank. They have always had great respect for the banks. However, whoever said that the banks should tell us what to do with our money? They are not the best in the world at advising us what to do with our money. As a matter of fact, if you take a bank manager and put him into the business world, he will

Avez-vous des remarques précises sur le livre blanc dont il est question aujourd'hui? Mon impression de ce livre blanc est assez négative. Avez-vous des observations précises?

M. Armstrong: La notion de disponibilité des services est trop étroite. Les personnes âgées ne sont pas nées d'hier. Nous avons des antécédents et nous voulons autre chose de ces institutions.

Le sénateur Angus: Comment? Proposez-vous que le gouvernement légifère sur l'accès?

M. Armstrong: Ils écoutent et écoutent encore. La persuasion morale existe, mais ils l'oublient. Vous pourriez leur dire qu'ils sont grassement payés et devraient réinvestir une partie des bénéfices.

Les mises à pied sont effarantes. La valeur des actions et les profits augmentent, mais il y a de moins en moins de gens pour nous donner le genre de conseils dont nous avons besoin.

Les témoignages d'aujourd'hui ont démontré à quel point la situation est complexe. La gamme des produits est extrêmement complexe. Il n'est pas donné à tout le monde de s'y retrouver facilement.

Je ne crois pas qu'il faille une législation à tous crins. Je n'y ai jamais cru. Voilà pourquoi je pense que la protection des renseignements personnels restera toujours une notion insaisissable, même si vous êtes sur la bonne voie. Si vous pouvez clarifier le problème, tant mieux. Pour les personnes âgées, ce n'est pas une question de vie ou de mort, même si mon amie n'est peut-être pas d'accord avec moi sur ce point.

Mme Morgenthau: Voici un livret de banque. Tout le monde en a un. En voyant ce livret, les banques se disent: «Cette dame paie des impôts, elle possède une maison. Bon sang! Ce type s'est acheté une automobile. Tiens, voilà un chèque pour un courtier en valeurs.» Qu'est-ce qui a permis aux banques de se mettre le nez là-dedans? Que font-elles des fonds que leur confient les déposants?

J'ai lu l'autre jour un article qui disait que les banques annulent pour 2 milliards de dollars de prêts à des pays incapables de rembourser. Les banques ne m'ont pas demandé si je voulais qu'elles prêtent cet argent. Maintenant, elles me demandent de rembourser.

Notre association croit que, lorsqu'un gouvernement agit de la sorte, nous avons notre mot à dire; mais lorsque c'est une banque, nous n'avons aucun pouvoir. Nous avons le choix entre cinq banques seulement et elles sont toutes à peu près du pareil au même. Les banques devraient sentir davantage qu'elles ont des responsabilités, qu'elles ne peuvent pas faire ce qui leur plaît.

Les banques se lamentent. Elles disent que si elles ne font pas ceci ou cela, toutes les banques du monde vont venir les avaler.

Les personnes âgées ne sont pas contre les banques. Elles ont toujours beaucoup de respect pour les banques. Mais qui a décidé que les banques devraient nous dire quoi faire avec notre argent? Elles ne sont pas les meilleurs conseillers du monde dans ce domaine. D'ailleurs, si vous prenez un directeur de succursale et

probably fail 90 per cent of the time; but, he has control of your money and tells you what to do.

I am glad that One Voice brought out the humanity of seniors and the way they feel. Seniors are running. They are not only scared, but they are confused and unhappy. They have saved all their lives so they will have a secure old age. Wherever they turn, they do not have that kind of security any more.

Senator Kolber: What does that have to do with the banks?

Senator Angus: They have to vote Conservative, I think.

Ms Morgenthau: Conservative? Why?

Senator Angus: Well, to get the security.

Senator Kolber: You are giving a lot of mixed messages. You say the banks give lousy advice, and Mr. Armstrong says they do not give enough.

Mr. Armstrong: There is no contradiction here.

Ms Morgenthau: They do not give enough proper advice.

Senator Kolber: It sounds very contradictory to me. Where did you hear that the banks are forgiving \$2 billion worth of foreign loans?

Ms Morgenthau: I think I still have the article in front of me.

Senator Kolber: I would like to see it.

Ms Morgenthau: I would be glad to copy it and send it to you. What about the billions they lost in Poland and other countries? Whatever they have forgiven, we have to pay for.

Senator Perrault: Mr. Chairman, these have been two interesting and useful presentations.

Ms Morgenthau, you have emphasized the need for greater confidentiality, and I think you made reference to an alleged incident where the bank mailing list was being used to solicit business in another sector.

Ms Morgenthau: That is right.

Senator Perrault: If you could provide us with more details, I would be pleased to learn more about it.

Ms Morgenthau: I have that letter at the office. As a matter of fact, I was going to bring it with me. I will have to get permission from the member who wrote it so I can send it on to you. No permission was granted by the depositor.

Senator Perrault: When the banks come before us, they say, "Look, we can offer a greater range of service with a substantial reduction in costs and fees because we are trying to help the old folks and others." However, you do not agree with that rationale.

Ms Morgenthau: No. I do not think they are properly educated in the field.

l'envoyez travailler dans le monde des affaires, il échouera probablement 90 p. 100 du temps; or c'est lui qui contrôle notre argent et nous dit quoi en faire.

Je suis ravie que One Voice ait fait ressortir l'aspect humain, ce que ressentent les personnes âgées. Elles ont pris leurs jambes à leur cou. Elles sont non seulement effrayées, mais aussi confuses et malheureuses. Elles ont économisé toute leur vie afin de préparer leurs vieux jours. Peu importe la direction vers laquelle elles se tournent, cette sécurité n'existe plus.

Le sénateur Kolber: Quel est le rapport avec les banques?

Le sénateur Angus: Il faut voter conservateur, je suppose.

Mme Morgenthau: Conservateur? Pourquoi?

Le sénateur Angus: Et bien, pour trouver la sécurité.

Le sénateur Kolber: Vous envoyez beaucoup de messages contradictoires. Vous affirmez que les banques donnent de mauvais conseils et M. Armstrong déclare qu'elles n'en donnent pas assez.

M. Armstrong: Il n'y a pas de contradiction entre les deux.

Mme Morgenthau: Elles ne donnent pas assez de bons conseils.

Le sénateur Kolber: Cela me semble très contradictoire. Où avez-vous entendu dire que les banques annuleraient pour 2 milliards de dollars de prêts étrangers?

Mme Morgenthau: Je pense avoir conservé cet article.

Le sénateur Kolber: J'aimerais bien le voir.

Mme Morgenthau: Je serai ravie de le photocopier et de vous l'envoyer. Que penser des milliards de dollars qu'elles ont perdus en Pologne et ailleurs? Ce qu'elles ont annulé, nous devons le rembourser.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, nous avons entendu deux exposés intéressants et utiles.

Madame Morgenthau, vous avez insisté sur la nécessité de protéger davantage les renseignements personnels et je pense que vous avez fait allusion à un incident, à une liste d'envoi d'une banque qui aurait, semble-t-il, servi à trouver des clients dans un autre secteur.

Mme Morgenthau: C'est exact.

Le sénateur Perrault: Si vous pouviez nous donner plus de précisions, je serais ravi d'en savoir davantage à ce sujet.

Mme Morgenthau: J'ai cette lettre au bureau. J'avais d'ailleurs pensé à l'apporter. Je devrai demander la permission du membre qui l'a écrite avant de vous la faire parvenir. Le déposant n'avait pas donné son accord.

Le sénateur Perrault: Lorsque les banques se présentent devant nous, elles nous disent qu'elles peuvent offrir une plus grande gamme de services tout en réduisant les coûts et les frais de service parce qu'elles essaient d'aider les personnes âgées et les autres clients. Vous n'êtes pas d'accord avec cet argument.

Mme Morgenthau: Non. Je ne pense pas qu'elles connaissent assez bien le domaine.

Senator Perrault: You are suggesting that they should stay with their specialty.

Ms Morgenthau: That is right. The banks are responsible for a very big area. If they are going to use advice, they should have advisors who know what they are talking about.

Senator Perrault: There is a worldwide trend towards branchless banking. Companies in most of the major countries have been highly successful. They have been successful in Holland and Great Britain. We will now have a number in Canada. You say that your members do not like doing business with branchless banks because you like to see some human interaction.

Ms Morgenthau: Human content, yes. If you ask a number of our seniors, they do not go to the machines. They will not go to the machines and I will not go to the machines.

Senator Perrault: Branchless banks will make the case that they can substantially reduce service costs due to a reduction of overhead. Is there any way that you can meld the two ideas — in other words, a more automated form of banking but one that might be valuable to your members?

Ms Morgenthau: With all due respect, there are 7.1 million Canadians over 50. Of that number, 3 million are over the age of 65. There are over 9 million baby boomers. As they grow older, those who are not aware of technology will drop off.

I can say that we are dealing with the 3 million people who still like to have human contact.

Senator Perrault: The traditional banking methods and systems.

Ms Morgenthau: Yes. Quite often the only contact an older person has may be a teller in a bank. Many are single people. Their only contact is the person who smiles at them in the bank.

Senator Perrault: Yet the problem arises that there are staff layoffs.

Mr. Armstrong: There are very significant layoffs.

Ms Morgenthau: If you walk into your bank today, you do not have someone there that you even know. They do not know your name and they do not know who you are. The manager changes as often as the other players in the field. How can you have feelings about someone telling you what to do with your life savings if you have never really spoken to them for more than a week or two?

Senator Meighen: I am representative of those seniors who are confused and worried. I was listening to you and thought that if I were a smart banker, I would set up a senior's bureau. I do not know that I could afford to it in every branch. I would be there to help seniors work their way through the din. I thought it was a brilliant idea, and I was about the pass it on to Senator Kolber. However, then I heard you say, "I do not want to get any advice from bankers because they are too dumb."

Le sénateur Perrault: Vous pensez qu'elles devraient se contenter de leur spécialité.

Mme Morgenthau: C'est exact. Les banques s'occupent d'un domaine très vaste. Si elles donnent des conseils, elles devraient avoir des conseillers qui savent de quoi ils parlent.

Le sénateur Perrault: Il y a une tendance mondiale vers les services bancaires électroniques. Des banques électroniques créées dans la plupart des grands pays du monde ont remporté de grands succès. Elles ont réussi en Hollande et en Grande-Bretagne. Il y en a quelques-unes au Canada. Vous affirmez que vos membres n'aiment pas se servir des guichets automatiques parce qu'ils veulent faire affaire avec quelqu'un.

Mme Morgenthau: Oui. Si vous posez la question à nos membres, ils vous diront qu'ils ne vont pas au guichet automatique. Ils n'y iront pas et moi non plus.

Le sénateur Perrault: Les banques électroniques prétendent qu'elles réduisent considérablement les frais de service parce que les frais généraux sont moins élevés. Y a-t-il un moyen de parvenir à un compromis entre les deux, autrement dit, de trouver une forme de services bancaires électroniques que vos membres apprécieraient?

Mme Morgenthau: Je fais remarquer humblement qu'il y a 7,1 millions de Canadiens de plus de 50 ans. De ce nombre, 3 millions ont plus de 65 ans. Il y a plus de 9 millions de «baby boomers». Avec le temps, ceux qui ne suivent pas l'évolution technologique diminueront.

Je peux dire que 3 millions de personnes aiment encore avoir un contact personnel.

Le sénateur Perrault: Les méthodes et systèmes bancaires traditionnels.

Mme Morgenthau: Oui. Très souvent, les personnes âgées n'ont de contacts personnels qu'avec le caissier ou la caissière à la banque. Beaucoup vivent seules. Leur seul lien avec le monde extérieur, c'est la personne qui leur sourit à la banque.

Le sénateur Perrault: Mais les effectifs sont de plus en plus réduits.

M. Armstrong: Il y a des mises à pied importantes.

Mme Morgenthau: Quand on entre à la banque de nos jours, on n'y connaît plus personne. Ils ne connaissent pas votre nom et ne savent pas qui vous êtes. Ils changent de directeur comme on change de chemise. Comment se fier à quelqu'un qui vous dit quoi faire de vos économies de toute une vie quand vous ne les connaissez pas vraiment depuis plus longtemps qu'une semaine ou deux?

Le sénateur Meighen: Je suis représentatif de ces personnes âgées qui sont confuses et inquiètes. En vous écoutant, je me suis dit que si j'étais un banquier futé, je mettrais sur pied un bureau à l'intention des personnes âgées. Je ne sais pas si ce serait possible dans toutes les succursales. J'aiderais les personnes âgées à trouver leur chemin dans ce labyrinthe. Je pensais que c'était une idée brillante et j'allais en parler au sénateur Kolber quand je vous ai entendue affirmer que vous ne voulez pas des conseils des banquiers parce qu'ils sont trop stupides.

Ms Morgenthau: Do not put words in my mouth. My kids do that. I will not allow it. That is not what I said.

Senator Meighen: Which do you want? Do you want the banks to say nothing, or do you want them to help, realizing that they will be dealing from a self-interested basis?

Mr. Armstrong: Some banks have a seniors banking centre.

Senator Meighen: Ms Morgenthau said that they were dumb.

Ms Morgenthau: That is not what I said. I said that the people who give the advice should be properly trained.

When I spoke in front of Canadian Bankers Association at their request, the first thing I said when I walked in was that banks are anti-senior. I came with a list of 10 things which would make it easier for banks to talk to seniors. One of them was just putting in a desk where a senior could sit and talk to a financial person.

There are people in banks who are properly trained, but you do not get them when you walk in and talk to a teller. Then when you do want to talk to them, they say that he or she is on the phone or busy or that you must make an appointment. I am not saying that there are no properly trained people in banks. I would love to see more of them and I certainly would love to see a seniors' teller.

Senator Kolber: Is this the wrong place to make this submission?

Mr. Armstrong: No. Why?

Senator Kolber: Banking is a business. They try to run their business profitably, I assume. That is what their shareholders want them to do. Should you not be making these submissions to the banks?

Ms Morgenthau: I have.

Mr. Armstrong: She does.

Most of the money which they redistribute is coming from seniors. We heard that this morning, very eloquently, from the gentleman from the Maritimes.

Senator Kolber: How can we legislate the banks to —

Mr. Armstrong: Where else do you want us to go? Give us another committee then.

The Chairman: Senator Kolber, in defence of the witness, it is fair to say that this committee has always allowed a considerable degree of latitude in witnesses. We have also been frequently sympathetic to the positions taken by seniors over the years.

Senator Kolber: I am sympathetic, but I do not think it is efficacious to come here.

Ms Morgenthau: Senators, we addressed the regulation. You are really looking at regulations and how to regulate the financial industry so that it works in Canada. We addressed that. However, I am very pleased that my colleague addressed the human element.

Mme Morgenthau: Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas voulu dire. Mes enfants le font tout le temps. Je ne vous laisserai pas faire. Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Le sénateur Meighen: Que voulez-vous? Que les banques ne disent rien ou qu'elles vous aident, en étant consciente qu'elles chercheront à défendre leurs propres intérêts?

M. Armstrong: Certaines banques ont un centre bancaire pour les aînés.

Le sénateur Meighen: Mme Morgenthau a déclaré qu'ils étaient stupides.

Mme Morgenthau: Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai affirmé que les gens qui donnent les conseils devraient être bien formés.

Quand j'ai pris la parole devant les membres de l'Association des banquiers canadiens, à leur demande, j'ai déclaré d'entrée de jeu que les banques n'aiment pas les personnes âgées. J'ai donné une liste de dix suggestions qui aideraient les banques à parler aux personnes âgées. L'une d'elles consistait à créer un bureau où les personnes âgées pourraient parler à un agent financier.

Il y a dans les banques des gens qui ont la formation voulue, mais vous ne les voyez pas quand vous parlez au caissier. Puis, quand vous voulez leur parler, ils sont au téléphone ou avec un client et il faut prendre un rendez-vous. Je ne dis pas qu'il n'y a pas de gens bien formés dans les banques. J'aimerais qu'ils soient plus nombreux et je serais ravie de voir un caissier qui s'occuperait de nous.

Le sénateur Kolber: Est-ce le mauvais endroit pour faire cette demande?

M. Armstrong: Non. Pourquoi?

Le sénateur Kolber: Les banques sont des entreprises commerciales. Elles essaient de réaliser des profits, je suppose. C'est ce que demandent leurs actionnaires. Ne devriez-vous pas faire ces suggestions aux banques?

Mme Morgenthau: Je l'ai fait.

M. Armstrong: C'est vrai.

La plus grande partie des fonds que les banques redistribuent proviennent des personnes âgées. Le monsieur des Maritimes qui a témoigné ce matin l'a confirmé de manière très éloquente.

Le sénateur Kolber: Comment pouvons-nous obliger les banques à...

M. Armstrong: Où vouliez-vous que nous allions? Proposez-nous un autre comité, alors.

Le président: Sénateur Kolber, je prends la défense du témoin pour rappeler que notre comité a toujours donné beaucoup de latitude aux témoins. Il nous est aussi arrivé souvent de prêter une oreille attentive aux points de vue des personnes âgées au fil des années.

Le sénateur Kolber: Je leur prête une oreille attentive, mais je ne pense pas qu'il soit efficace de venir témoigner devant nous.

Mme Morgenthau: Sénateurs, nous avons parlé de la réglementation. Vous vous penchez sur la réglementation et sur la façon de réglementer le secteur financier pour qu'il fonctionne bien au Canada. Nous avons traité de ce sujet. Mais je suis très

When you talk about regulations, you are talking about regulations which touch the little person who walks into a bank with his \$10 or \$30 or whatever. He deserves as much respect as the person who walks in with his \$100,000. That is all we are saying.

When you look at your regulations, look at them from a human point of view. You are really the only ones who can do that because we do not have to elect you.

Senator Stewart: These presentations have been quite good. Senator Kolber says the banks have a very specialized role to perform and that I can see. However, when I look back to the small town near where I grew up, I think it is fair to say that the local bankers provided a great deal of astute and reliable guidance to people, some of them not all that old.

I suspect that for reasons of technological change, increasing complexity and the globalization of financial activity, local bankers no longer are in a position to provide that kind of assistance to clients, both seniors and others.

It may well be, Mr. Chairman, that this problem ought to be addressed in some way, perhaps not through regulations or legislation with regard to banking. I suspect in my own case that I need the guidance of some reliable person who does not have a financial interest in giving me that advice. The complexity of our society is such that we may well need that kind of service made available.

Ms Morgenthau: Good for you, Senator Stewart.

The Chairman: Thank you to our witnesses for appearing here today.

Our final witnesses are from Power Financial Corporation.

Mr. Burns, following our discussions last week, I would request that you focus on the issue which has not come up thus far in the hearings. This issue is on page 20 of the white paper: Financial institutions will no longer need to keep data processing companies as subsidiaries, but in fact they will be able to do it in-house. If you would deal with that issue today, we may be able to find time later for the more comprehensive presentation on the growth of the various segments of the Canadian financial institutions sector. You have reduced that information to two or three charts which frankly do not do justice to the subject.

Mr. Jim Burns, Chairman, Power Financial Corporation: If members would care to read our written submission at some time, they will find it really only sets out three areas. Part of the submission has been referenced by the previous witnesses.

If you are only looking at the question of control of confidential data and the movement of confidential data, that is one thing all by itself. However, you should look at the combination of three things which are now the reality in Canada; they are likely unique in the world.

contente que mon collègue ait abordé l'aspect humain. La réglementation touche la personne qui entre à la banque pour y déposer 10 \$ ou 30 \$ ou davantage, peu importe. Cette personne a droit à autant d'égards que celle qui vient déposer 100 000 \$. C'est tout ce que nous disons.

Quand vous examinez la réglementation, faites-le d'un point de vue humain. Vous êtes les seuls vraiment en mesure de le faire, parce que nous ne vous élisons pas.

Le sénateur Stewart: Ces exposés étaient très utiles. Le sénateur Kolber affirme que les banques ont un rôle très spécialisé à jouer, et je suis d'accord avec lui. Mais quand je me rappelle la petite ville près de l'endroit où j'ai grandi, je peux dire que les banquiers locaux donnaient beaucoup de conseils très astucieux et fiables aux gens, notamment à des gens qui n'étaient pas vieux du tout.

Je suppose qu'à cause des changements technologiques, de la complexité accrue des opérations et de la mondialisation des activités financières, les banquiers locaux ne sont plus en mesure de fournir ce genre d'aide à leurs clients, âgés ou non.

Il se pourrait bien, monsieur le président, que ce problème mérite qu'on s'y intéresse et qu'il faille le régler d'une certaine façon, mais peut-être pas par des règlements ni par la législation bancaire. Quant à moi, j'ai besoin des conseils d'une personne fiable qui n'a pas un intérêt financier à défendre en me donnant ses conseils. La complexité de notre société est telle que ce genre de service pourrait bien s'imposer.

Mme Morgenthau: Bravo, sénateur Stewart.

Le président: Merci à nos témoins d'être venus comparaître aujourd'hui.

Nos derniers témoins représentent la Corporation financière Power.

Monsieur Burns, après nos discussions de la semaine dernière, je vous prierais d'insister sur le sujet dont il n'a pas encore été question jusqu'ici dans les témoignages. Il s'agit de l'obligation de passer par une filiale. On en parle à la page 22 du livre blanc. Les institutions financières ne seront plus tenues de passer par des filiales pour effectuer les activités de traitement des données. Elles pourront mener ces activités à l'interne. Si vous voulez bien examiner cette question aujourd'hui, nous pourrions peut-être trouver un autre moment pour revenir sur l'exposé exhaustif concernant la croissance des divers éléments du secteur financier canadien. Vous avez réduit cette information à deux ou trois graphiques qui, franchement, ne rendent pas justice au sujet.

M. Jim Burns, président, Corporation financière Power: Si les membres du comité se donnent la peine de lire notre mémoire, ils constateront que nous traitons de trois sujets seulement. Une partie du contenu de notre mémoire a déjà été abordée par les témoins précédents.

Le contrôle des données confidentielles et leur mouvement sont un seul et même problème. Il faut cependant tenir compte de trois facteurs qui définissent la réalité canadienne et qui sont probablement uniques au monde.

The charts in the submission demonstrate the market shares of the five or six chartered banks while looking only at consumer products, both household assets and household liabilities. Market share figures show an overwhelmingly powerful position by the chartered banks, all of which is legal. However, it clearly means that the entry of the banks into broader areas results quite quickly, as the charts demonstrate, in an overwhelming dominance in that particular field by the banks. There are many reasons for that.

Second, combine that with the pure economic power of the six institutions, demonstrated best, we think, by the run of four or five years wherein the net profits after tax of the banks were slightly higher than 50 per cent of the combined net income of the TSE 300 companies. This coming from institutions which, for that period, had a market cap of around 15 per cent, you have a combination of two things representing market share and economic power. If you add in the information base that by the nature of their business is now under their control, you have, probably unique in the world, an oligopolic power which would seem to us to be now irreversible.

I understand that the government proposes to establish a commission to take a year or so to look at the financial marketplace of the country, going ahead in the new age. One wonders what it will come up with. I am sure that it will come to the conclusion that there is a lot of power vested in a small group.

The second question is what they will do about it. That is an interesting question with which the commission will have to deal if they worry about a competitive marketplace.

Senator Kolber: Can you suggest what they should do about it?

Mr. Burns: I guess that is not the business of this committee at this time, but I think they would have to look at more ease of entry for foreign institutions. I do not think it is possible that any combination of domestic institutions could, as a business proposition, break into that circumstance. I do not know very many investors who would look at that kind of a circumstance in another country and be interested in putting up very much money to see if they could crack it because, unless they go for a niche position in one area or another, it is game over.

Senator Meighen: Mr. Burns, are we comparing apples with oranges? Your charts show that the banks have a dominant and growing share of the market.

Mr. Burns: Yes.

Senator Meighen: The banks which appeared before us today said that their share of the market is dropping. Is it a question of what we are comparing, or is someone more accurate than someone else?

Mr. Burns: The chairman has admonished us not to dwell on this, so I will not get into it. That work was prepared by Bain and Company, who I think are pretty good at market valuations. They had no axe to grind. We just asked them to tell us.

Les graphiques contenus dans le mémoire illustrent la part du marché des cinq ou six banques à charte du point de vue des produits à la consommation, soit l'actif et le passif des ménages. Ces chiffres sur la part du marché font ressortir la position très dominante des banques à charte, ce qui est tout à fait légal. Mais l'arrivée des banques dans d'autres domaines se traduit rapidement, comme le révèlent les graphiques, par une domination considérable des banques dans ces domaines. Il y a plusieurs raisons à cela.

Deuxièmement, il faut tenir compte du pouvoir économique de ces six institutions, illustré de manière très évidente par le fait que, durant quatre ou cinq ans, les bénéfices nets après impôt ont compté pour un peu plus de 50 p. 100 des bénéfices nets après impôts des 300 entreprises les plus rentables cotées à la Bourse de Toronto. Les banques ont obtenu ces résultats à une époque où leur part du marché boursier se situait à environ 15 p. 100. Ces deux facteurs illustrent donc la part du marché et le pouvoir économique. Quand on y ajoute la base d'information que les banques contrôlent désormais, en raison de la nature de leurs activités, on obtient une situation probablement unique au monde, un pouvoir d'oligopole qui nous paraît maintenant irréversible.

Si j'ai bien compris, le gouvernement propose d'établir une commission qui prendra environ un an pour examiner le marché financier canadien, à l'aube du nouvel âge. On peut se demander ce qui en ressortira. Je suis convaincu que cette commission tirera la conclusion que beaucoup de pouvoir se concentre chez un petit groupe.

Comment réagira-t-on ensuite? C'est une question intéressante, que la commission devra se poser si elle se soucie de la concurrence sur le marché.

Le sénateur Kolber: Avez-vous des suggestions à proposer?

M. Burns: Je suppose que ce n'est pas le rôle du comité pour le moment, mais je pense qu'il faudrait songer à ouvrir la porte aux institutions étrangères. Je ne crois pas qu'un groupe d'institutions nationales puisse être assez fort pour faire une différence. Je ne connais pas trop d'investisseurs qui, placés dans la même situation dans leur pays, seraient intéressés à investir massivement sans avoir bon espoir de réussir, parce qu'à moins de viser un créneau en particulier dans un domaine ou un autre, les jeux sont faits.

Le sénateur Meighen: Monsieur Burns, sommes-nous en train de comparer des pommes et des oranges? Vos graphiques indiquent que les banques occupent une position dominante et croissante sur le marché.

M. Burns: Oui.

Le sénateur Meighen: Les banques qui ont comparu devant nous aujourd'hui ont déclaré que leur part du marché diminue. Y a-t-il une différence parce que nous ne comparons pas la même chose ou le tableau est-il plus juste dans un cas que dans l'autre?

M. Burns: Le président nous a priés de ne pas traiter de ce sujet, alors je ne le ferai pas. Ces graphiques ont été établis par Bain and Company, qui je crois, font des évaluations du marché assez justes. Ils n'avaient aucun intérêt personnel à défendre. Nous leur avons seulement demandé de nous décrire la situation.

We were really interested in looking at 1984 and at 1994-95 and showing what happened in the meantime, recognizing that most Canadians did not appreciate how it has shifted. We had the collapse of the investment dealers; basically they are all gone. We had the collapse of the trust companies; they are all gone. All that business shifted. Of course we saw tremendous growth, and most of it has taken place in the last four years rather than 10.

Senator Meighen: It may have been a comparison of deposits.

Senator Angus: No, they had mortgages and all of that.

Mr. Burns: As everyone knows, they live off the spread on their retail deposit business. The Royal Bank probably has \$60 billion in retail deposits on which they pay only 1 per cent at the most, while it goes out the door at 8 per cent or 9 per cent.

Senator Meighen: The more they have, the more they make.

Mr. Burns: On January 1, when the chairman of the bank gets up, he has it covered for the year because those retail deposits do not go away. They shift some of it to money market funds, but basically they stay there.

Senator Kolber: Are you sure of those numbers? We are told that the spread that Canadian banks make on their business is 100 basis points less than the American banks.

Mr. Burns: With respect, senator, I do not know what that has to do with anything. I do not know what the American bank spread is. It is probably 100 times bigger than theirs, but in the United States there are not five banks controlling the universe; there are 1,020.

Senator Kolber: I do not know what that has to do with anything either.

Mr. Burns: Are you referring to the fact that they make money?

Senator Kolber: You are here to bash the banks. You have to tell us what you think should be done.

Mr. Burns: Actually, the chairman started out by admonishing me not to bash the banks.

Senator Kolber: Well, you have done a very good job of doing that.

Mr. Burns: I refuse to bash the banks.

Senator Kolber: Well, you are fooling me.

Mr. Burns: The only thing about banks that we do not like is that you cannot buy one. It is the limit of 10 per cent.

Senator Kolber: Now we are getting to it.

Mr. Burns: If someone wants financial advice, probably the best single franchise that exists in the world is the shares of a Canadian chartered bank. Look at the *Fortune 500*, a copy of which is in your submission. Look at assets and then at the profitability. They may say they are fiftieth in assets, but look at

Nous voulions en réalité connaître la situation en 1984, puis en 1994-1995, afin de montrer ce qui s'était passé entre-temps, conscients que la plupart des Canadiens n'étaient pas très heureux du changement. Les courtiers en valeurs mobilières se sont effondrés; essentiellement, ils n'existent plus. Les sociétés de fiducie se sont effondrées; il n'en reste plus. Toutes ces activités ont changé. Il y a eu évidemment une croissance phénoménale, survenue en grande partie depuis quatre ans, plutôt que dix.

Le sénateur Meighen: Il s'agissait peut-être d'une comparaison des dépôts.

Le sénateur Angus: Non, les prêts hypothécaires et tout le reste sont inclus.

M. Burns: Comme tout le monde le sait, ils réalisent leurs profits grâce à l'écart par rapport aux dépôts des particuliers. La Banque Royale a probablement pour 60 milliards de dollars de dépôts des particuliers sur lesquels elle ne verse que 1 p. 100 d'intérêt, mais elle prête cette somme à 8 ou 9 p. 100.

Le sénateur Meighen: Plus les banques ont de dépôts, plus elles s'enrichissent.

M. Burns: Le 1^{er} janvier, lorsque le président de la banque se lève, il a déjà fait une bonne année, parce que ces dépôts ne s'évaluent pas. Ils en déplacent une partie vers le marché monétaire, mais essentiellement les dépôts restent à la banque.

Le sénateur Kolber: Ces chiffres sont-ils fiables? On nous dit que la marge bénéficiaire des banques canadiennes est de 100 points de base inférieure à celle des banques américaines.

M. Burns: Sans vouloir vous contredire, sénateur, je ne vois pas le rapport. Je ne connais pas la marge bénéficiaire des banques américaines. Elle est probablement 100 fois plus élevée, mais il n'y a pas seulement cinq banques qui contrôlent le secteur aux États-Unis, il y en a 1 020.

Le sénateur Kolber: Je ne vois pas le rapport là non plus.

M. Burns: Avec le fait que les banques font de l'argent?

Le sénateur Kolber: Vous êtes ici pour cogner sur les banques. Vous devez nous dire ce qu'il faudrait faire, à votre avis.

M. Burns: Le président m'a prévenu d'entrée de jeu de ne pas cogner sur les banques.

Le sénateur Kolber: Vous avez pourtant fait un beau travail en ce sens.

M. Burns: Je refuse de cogner sur les banques.

Le sénateur Kolber: On ne le dirait pas.

M. Burns: Tout ce que nous n'aimons pas des banques, c'est le fait que nous ne pouvons pas en acheter une. Il y a un plafond de 10 p. 100.

Le sénateur Kolber: Le chat sort du sac.

M. Burns: Si quelqu'un veut un conseil financier, la meilleure affaire au monde est probablement des actions d'une banque à charte canadienne. Lisez l'article de *Fortune 500* que nous avons joint en annexe à notre mémoire. Considérez l'actif et la rentabilité. Elles disent peut-être qu'elles arrivent au 50^e rang

the profitability. They have a very protected market position and they are good at developing it. The government has been consistently, over 25 years, adding more and more powers. They take advantage of those powers. I don't knock them. They don't do a single thing that I would not do if I was running them.

The Chairman: I remind colleagues that the issue of switching powers is not an issue dealt with in the white paper. Therefore, I would prefer to leave that issue for the moment.

Second, as one of the witnesses pointed out today, there is a significant amount of conflicting data. That is not to dispute the data that Power Financial Corporation is presenting, but merely to make the observation — and I say this as someone trained in statistics and not unfamiliar with the use of data for all kinds of purposes — that there are conflicting sets of data with respect to the relative market share of various Canadian financial institutions and various elements of the market.

I said to the witnesses at the outset, recognizing that their opening charges would be modestly provocative to my colleagues, that in light of the fact that switching powers is not at issue in the white paper, I would like to move to the important point, which directly relates to the white paper.

Mr. Burns: With regard to accumulation of data and private information in pockets here, there and everywhere, such as a magazine list, one could ask whether they should be in the business of selling that list to someone else. I do not think that represents a serious threat to humanity at all. Maybe they should not do it, but it goes on all the time, as you know. People develop lists and sell them.

However, they have a comprehensive accumulation of information about people or companies, particularly small companies which are vulnerable. That list is totally all-inclusive; there is nothing missing. I commented to one of my associates the other day that the only thing they do not have is health data, and he said, "Oh yes, they have."

They are implementing a system in the province of Manitoba for clearing cheques to doctors and so on; in other words, managing the administrative end of the health system in that province. Clearly, that business could be very attractive to an administrator who would collect a fee for managing it. I am sure they do it very well and probably at a much lower cost than the government did it. However, the fact is that they now have access to that kind of information.

One must ask this question: Where is that and who has access to it? We tried to emphasize what we think is the root of this entire issue; that is, what do you do in-house and what do you do in a subsidiary? Our attention was attracted in the white paper by the two-liner at the bottom of page 20. It reads:

The government proposes to permit financial institutions to carry on both information processing and specialized financial activities in-house.

pour ce qui est de l'actif, mais regardez la rentabilité. Elles jouissent d'une position très protégée et elles savent en profiter. Depuis 25 ans, le gouvernement leur donne de plus en plus de pouvoirs. Elles en profitent. Je ne cogne pas dessus. Elles ne font rien que je ne ferais moi-même si j'étais à la tête d'une d'entre elles.

Le président: Je rappelle à mes collègues que la question de la redistribution des pouvoirs n'est pas traitée dans le livre blanc. Je préférerais donc que nous laissions tomber pour le moment.

Deuxièmement, comme l'a fait ressortir un de nos témoins aujourd'hui, il y a beaucoup de données contradictoires. Je ne conteste pas les données présentées par la Corporation financière Power, mais fais simplement remarquer — et je le dis parce que je connais le domaine des statistiques et je sais qu'on peut s'en servir à toutes sortes de fins — qu'il y a des données contradictoires au sujet de la part du marché relative de diverses institutions financières et de divers éléments du marché.

Conscient que la déclaration des témoins provoquerait légèrement mes collègues, je leur ai déclaré d'entrée de jeu que, puisque la redistribution des pouvoirs n'est pas traitée dans le livre blanc, je préférerais que nous en venions au sujet important, qui se rapporte directement au livre blanc.

M. Burns: En ce qui concerne l'accumulation de données et les renseignements personnels qui se trouvent un peu partout, notamment une liste d'abonnés à une revue, on peut se demander s'il devrait être permis de vendre ces listes. Je ne crois vraiment pas que cela constitue une grave menace pour l'humanité. Il faudrait peut-être l'interdire, mais cela se fait tous les jours, comme vous le savez. Les gens dressent des listes et les vendent.

Mais les banques ont accumulé des renseignements complets sur les gens ou sur les entreprises, surtout les petites entreprises qui sont vulnérables. Cette liste est très exhaustive, il ne manque rien. Je faisais remarquer à un collègue l'autre jour que tout ce qui manque ce sont des données sur la santé et il m'a répondu qu'elles existent bel et bien.

Les banques sont en train de mettre en place au Manitoba un système de compensation des chèques des médecins, par exemple; autrement dit, un système de gestion administrative du réseau de santé de la province. Il est évident que ces activités pourraient être très lucratives pour celui qui percevrait des frais d'administration. Je suis convaincu que le service sera très efficace et probablement moins cher que lorsque le gouvernement s'en occupait. Il n'en demeure pas moins que les banques ont accès à ce genre d'information.

Il faut se demander où se trouve l'information et qui y a accès. Nous avons essayé de faire ressortir ce que nous croyons être la racine profonde du problème: quelles activités sont menées à l'interne et lesquelles sont menées dans une filiale? Notre attention a été attirée par trois lignes à la page 23 qui se lisent comme suit:

Le gouvernement propose d'autoriser les institutions financières à mener à l'interne des activités de traitement de l'information et de financement spécialisé.

One could read that pretty quickly and not think very much about it. However, I submit that there is an unbelievably big difference between doing something in a stand-alone subsidiary and doing it in-house. In-house means anyone in the place has access to it; it is on their system. If it is in the subsidiary, you know it is the simplest provision in the world in regulation or law to say you cannot transfer it between the subsidiary and the parent or another subsidiary.

Senator Kolber: Are you telling us that you do not have access to your subsidiary's information?

Mr. Burns: Power?

Senator Kolber: Okay, Power.

Mr. Burns: No. There is no way that anyone in the world, myself included as the chairman, could go down there and find out the state of someone's health, period. They would not give that information to you, any more than the trust company. The trust company would not tell anybody, including the CEO or the chairman, the status of trust accounts.

Was that in law? No, it was not in law; it was the custom. I think it was abided by at least by the substantial institutions. I am sure it is the same thing at Sun Life or Manulife or anywhere else; they would not give that information to you. Certain people had to know, such as the underwriters, but apart from that, who would have it?

There is a group plan with a bad disability experience and a high average disability claim experience. One would know that in block, but it does not give one the right to go down and find out which teacher or employee is goofing off and which teacher is not. One deals with the block numbers because that is how you set your rates. It is nobody's business to know the individual.

Is this to suggest that it goes into another institution and they start sticking their nose in there to find out? Does someone have a free hour or two in an afternoon to poke around looking up everyone's account position? I doubt it.

An article that I find interesting came out of the *Vancouver Province* of May 31.

Senator Perrault: A good story.

Mr. Burns: They said, no, we would not do anything like this without permission. I would have to ask, well, what is the status? How do you get permission?

Senator Perrault: It is a shocking article.

Mr. Burns: I would find it interesting and easy to get permission because I would say to Senator Angus, who is in for a loan and has various accounts with the bank, "Would you like us to provide you on an ongoing basis with pertinent financial information that would be useful to you?" Senator Angus, who is anxious to get the loan, would say "yes", or even if he was not anxious to get the loan, he would say "Yes, let me know what is going on." That is a carte blanche to bundle all of this stuff together.

On pourrait lire cette phrase rapidement et ne pas y attacher trop d'importance. Je crois cependant qu'il y a une différence incroyable entre mener une activité dans une filiale indépendante et le faire à l'interne. Si l'activité est menée à l'interne, tout le monde y a accès; les données sont dans le système. Si l'activité est menée dans une filiale, vous savez qu'il est très facile d'interdire par règlement ou dans la loi les transferts de données entre la filiale et la société mère ou une autre filiale.

Le sénateur Kolber: Essayez-vous de nous faire croire que vous n'avez pas accès à l'information que possède votre filiale?

M. Burns: Power?

Le sénateur Kolber: Oui, Power.

M. Burns: Non. Il est tout à fait impossible pour qui ce soit, et même pour moi le président, d'aller là-bas et d'obtenir des renseignements sur l'état de santé de quelqu'un. Ils ne vous donneraient pas cette information à vous non plus, pas plus que la société de fiducie. La société de fiducie ne donnerait à personne, y compris le pdg ou le président, l'état des comptes en fiducie.

Était-ce une obligation légale? Non, c'était une coutume. Je pense qu'au moins les grandes institutions la respectaient. Je suis convaincu que c'est la même chose chez Sun Life ou Manuvie ou ailleurs; ils ne vous donneraient pas ces renseignements. Certaines personnes devaient savoir, notamment les souscripteurs, mais à part eux, qui aurait eu accès à cette information?

S'il existe un régime d'assurance collective dont les assurés réclament souvent des primes d'assurance-invalidité, on le saurait en bloc, mais cela ne donnerait à personne le droit de trouver quel professeur ou quel employé demande des prestations, à tort ou à raison. On s'intéresse aux chiffres globaux parce qu'ils servent à déterminer les primes. Nous n'avons aucun droit de nous immiscer dans la vie personnelle des gens.

Faut-il en déduire que, lorsque les renseignements sont fournis à une autre institution, celle-ci commence à s'y fourrer le nez? Celui qui a une heure ou deux l'après-midi se met-il à fouiller dans les comptes? J'en doute.

Un article que j'ai trouvé intéressant a été publié dans le *Vancouver Province* le 31 mai dernier.

Le sénateur Perrault: C'est un bon article.

M. Burns: Ils affirment qu'ils ne feraient pas ce genre de chose sans permission. Je me demande alors, comment on fait pour obtenir la permission?

Le sénateur Perrault: C'est un article époustoufflant.

M. Burns: Je trouverais intéressant et facile d'obtenir la permission parce que je dirais au sénateur Angus, qui viendrait demander un prêt et qui aurait plusieurs comptes à la banque: «Aimeriez-vous que nous vous communiquions en permanence des renseignements financiers pertinents que vous trouveriez utiles?» Le sénateur Angus, soucieux d'obtenir son prêt dirait oui ou, s'il tenait moins à obtenir le prêt, demanderait tout de même des précisions. Il donnerait carte blanche à ce genre d'activité.

That was very theoretical 10 or 15 years ago because you would have a mass of information here and pockets there. As you know, in a microsecond, you can put it all together and put it in any form or nature you want. You have got "where do you spend your money?" Another example is the permitted in-house activities of the banks. They now control the payroll management systems.

At our own place, I asked the administrative people to give me a list of everything the bank asks for and gets in managing and paying out the dues on our payroll. It was three pages long with just about anything you wanted to know. They could develop a group proposal right off of this. They would not need to come near you. They would have absolutely everything they need, and, furthermore, they would know exactly what you were paying for your present carrier because they would get that on the clearance side.

We can make copies of this available to you. We are not making it up. This is our own paper. This is what we give them for developing the payroll — all the voluntary deductions, savings plans and RRSPPs. They say, "Well, look, you want this for your employees and you have to give it to them." I have no objection to that. They have to have it to do the job. What I worry about is where else do they use that?

The Chairman: Given the fact that under the law as currently stands they get it and run it.

Mr. Burns: Payroll can be done in-house.

The Chairman: Your view is that moving it from a subsidiary to in-house substantially increases the risk of the data being used inappropriately. Is that because you think you can establish a different set of rules for a sub than you can set for in-house?

Mr. Burns: Absolutely. It could not be easier.

The Chairman: We produced a long report on privacy which has led to a number of the current changes.

Mr. Burns: With respect to our proposal at that time about banks going into the insurance business, we said that they should go into the insurance business on the same basis as everyone else. Therefore, if you go into the insurance business, you should do it in a subsidiary, not in the bank. There were financial reasons for doing that because you are mixing many different kinds of assets and liabilities with two kinds of businesses.

The same applies to the casualty business. They should never do a casualty business inside the bank. They should do it inside a subsidiary. It should be stand alone, and they should be able to finance it appropriately and operate it the same way as everyone else.

The key thing for the 1992 provisions was that the regulations set out that they could not transfer information between the subsidiary — in this instance, the insurance subsidiary — and the

C'était très théorique il y a 10 ou 15 ans, parce qu'il y avait une foule de renseignements disséminés à droite et à gauche. Comme vous le savez, en une microseconde on peut désormais tout rassembler et présenter l'information comme vous le voulez. On peut savoir où vous dépensez votre argent, par exemple. Les activités menées à l'intérieur dans les banques en sont un autre. Les banques contrôlent les systèmes de gestion de la paie.

Chez nous, j'ai demandé au personnel administratif de me donner une liste de tout ce que la banque demande et obtient pour gérer et payer nos employés. Il y avait trois pages sur à peu près tout ce que vous voudriez savoir. Les banques pouvaient établir une proposition de services collectifs à partir de cette information. Elles n'auraient même pas besoin de venir nous voir. Elles auraient absolument tout ce dont elles ont besoin et elles sauraient aussi exactement ce que vous versez à votre fournisseur actuel parce qu'elles compensent vos chèques.

Nous pouvons vous en envoyer des exemplaires si vous voulez. Nous n'inventons rien. Cela se passe chez nous. C'est ce que nous leur donnons pour qu'elles s'occupent de la paie — toutes les retenues facultatives, les régimes d'épargne et les REÉR. Elles nous diraient que nous devons offrir ceci ou cela à nos employés. Je n'ai aucune objection à cela. Ils en ont besoin pour faire leur travail. Ce qui m'inquiète, c'est qu'elles peuvent utiliser cette information à d'autres fins.

Le président: Compte tenu du fait que la loi actuelle leur permet de l'obtenir et de s'en servir.

M. Burns: La paie peut se faire à l'intérieur.

Le président: Vous pensez que mener les activités à l'intérieur plutôt que dans une filiale accroît considérablement le risque que les données soient employées à mauvais escient. En êtes-vous convaincu parce qu'on peut fixer des règles différentes pour une filiale?

M. Burns: Absolument. Ce n'est pas aussi facile.

Le président: Nous avons publié un long rapport sur la protection des renseignements personnels, qui a entraîné certaines des modifications actuelles.

M. Burns: En ce qui concerne votre proposition de permettre aux banques d'entrer dans le domaine de l'assurance, nous avons déclaré à l'époque qu'elles devraient être assujetties aux mêmes règles que tout le monde. Par conséquent, la banque qui veut se lancer dans le domaine de l'assurance devrait le faire par l'entremise d'une filiale, pas directement chez elle. Il y a des raisons financières à cette façon de procéder, parce qu'on mélange de nombreux types d'éléments d'actif et de passif du fait que ce sont deux activités différentes.

C'est la même chose dans le domaine de l'assurance-accidents. Ils ne devraient jamais offrir des services d'assurance-invalidité à la banque. Ils devraient passer par une filiale, qui devrait être autonome, se financer et fonctionner comme tous les autres dans le domaine.

L'aspect clé des dispositions de 1992 était que le règlement interdisait le transfert de renseignements entre la filiale — dans ce cas-ci, une filiale d'assurances — et la banque ou une autre filiale

bank or another bank subsidiary. In other words, if they were going to be in the insurance business, whatever they had there had to stay there, in period.

Now, I do not think it is an exclusive event at all that the Canadian chartered banks have done zip in the insurance business. It is very unusual. They wanted to be in it very badly. In 1992, the government permitted them to be in the insurance business, but the government permitted them to be in the business on the basis that the business had to be in a subsidiary and they could not transfer it.

Senator Kolber: And not sold through branches.

Mr. Burns: That is correct. I think, senator, selling through branches is the buzzword. It is the cover word for "in-house". To me, whether they do it in a branch or not is immaterial because people do not go in to buy insurance anyway.

The Chairman: In the past, you were the CEO of Great-West Life, a major insurance company. Suppose at the time you had been required to have your data processing not in-house but in a subsidiary. Forgetting for the moment about the marketing issue you have raised, would being in a subsidiary have cost you more, less or the same as having it in-house?

Mr. Burns: Exactly the same. However, the question is not where the data processing is done. It is a question of what do you do with the stuff that you have in the system. That is the question.

The Chairman: I will tell you why I ask the question.

Mr. Burns: I can answer the question. In the United States, in our operations, all of our data processing is in a separate company because we sell the service to all kinds of other companies. We did it as a sub. The company itself is just a client of the sub.

The Chairman: I want to read you a sentence from the white paper which I do not understand on the basis of your answer, and I suspect you may not be clear on it either. I am quoting from page 20.

Financial institutions have asked that the requirement to establish subsidiaries for certain activities be removed to reduce costs to their operations.

My question is this: How does switching from a subsidiary to in-house reduce costs? I ask that because you have run a big financial institution.

Mr. Burns: I would be very interested to know why they say that.

The Chairman: You are puzzled like I am puzzled; there is no obvious business answer.

Mr. Burns: I am puzzled. In Investors Group, we shifted the entire computer operation out to ISM. We do not do it at all.

de la banque. Autrement dit, si elles voulaient se lancer en assurance, ce qui allait à l'assurance devait y rester, point final.

Je ne suis pas étonné de l'empressement des banques à charte canadienne dans le domaine de l'assurance. C'est très inhabituel. Elles y tenaient tellement. En 1992, le gouvernement leur a permis de se lancer en assurance, mais à condition que les activités d'assurances soient menées dans une filiale et ne puissent être transférées.

Le sénateur Kolber: Et l'assurance ne pouvait être vendue dans les succursales.

M. Burns: Exactement. Je pense, sénateur, que vous avez visé juste en parlant de ventes dans les succursales. C'est l'euphémisme pour «à l'interne». À mon avis, que cela se fasse dans une succursale ou non n'a pas d'importance parce que les gens n'y vont pas pour acheter de l'assurance de toutes façons.

Le président: Vous avez été pdg de la Great-West, une grande société d'assurance-vie. Supposons qu'on vous ait obligé à un moment donné de faire le traitement de vos données dans une succursale plutôt qu'à l'interne. Oubliions pour un instant le problème de commercialisation que vous avez soulevé. Aurait-il coûté plus cher, moins cher ou la même chose de mener ces activités dans une succursale plutôt qu'à l'interne?

M. Burns: Exactement la même chose. Mais le problème n'est pas où s'effectue le traitement des données. Ce qui importe, c'est l'utilisation des données qui se trouvent dans le système. Voilà le problème.

Le président: Je vais vous expliquer pourquoi je pose la question.

M. Burns: Je peux répondre à la question. Aux États-Unis, tout le traitement des données de notre société s'effectue dans une société distincte parce que nous vendons ce service à toutes sortes d'autres entreprises. Nous avons créé une filiale. Notre société est tout simplement un client de la filiale.

Le président: Je veux vous lire une phrase tirée du livre blanc que je ne comprends pas, étant donné votre réponse. Vous ne la comprendrez peut-être pas vous non plus. Je cite une phrase de la page 23.

Les institutions financières ont réclamé l'abolition de cette exigence [celle de créer des filiales] pour certaines activités de manière à réduire leurs coûts d'exploitation.

Ma question est la suivante: comment le passage d'une filiale à l'interne fait-il diminuer les coûts? Je vous pose la question parce que vous avez dirigé une grande institution financière.

M. Burns: J'aimerais bien savoir pourquoi ils disent cela.

Le président: C'est une énigme pour vous comme pour moi; il n'y a pas de réponse commerciale évidente.

M. Burns: C'est une énigme pour moi. Au Groupe Investors, nous avons transféré toutes nos opérations informatiques à ISM. Nous n'en faisons plus du tout.

The key thing is that there is no way ISM will use the data for anything else than to supply Investors Group. They do not own it. They own the system that produces the numbers and the client statements and all the rest, but they do not own the data. The key is who controls the data and what are the disciplines against that.

The Chairman: I understand that. I am making the assumption for the moment that there is a rationale for the proposal at the bottom of page 20, and the stated rationale in the white paper is that it reduces the costs of operations. I am trying to understand why someone who can run a financial institution can understand where the savings are. That is the statement in the white paper. You are telling me you do not see the rationale either. I understand you see another issue arising from it.

Mr. Burns: I think someone is opening a door without realizing what it means. It is not for me to recommend what senators do about their business, but it might occur to someone to call them back in here and ask them to tell you more about it.

Senator Perrault: That is a good idea.

The Chairman: Aside from the door that is being opened, you do not understand the explanation for the rationale in the first place, which has nothing to do with the door being opened; it has to do with cost savings.

Senator Kolber: It may be that they will use one system instead of two. I do not think they put that statement in gratuitously without knowing what they are saying.

Mr. Burns: I will try to make this as a single, simple point. The simple point is that government, in designing regulations and laws in the computer age, should be very sensitive to whether something is done in-house or whether it is done in a subsidiary. You may say, "How are we ever going to stop this thing?" I have suggested to you that the easiest way is to say, "Go into any business, but you have to do it over here. You have to put a line around it, and you cannot transfer the information you got over here back in there." You know perfectly well, as I do, that sooner or later they would be itching to get that information. If you were a marketing manager, you would take your right arm off to get at that information.

Senator Angus: Mr. Burns, I am puzzled by this whole issue of data. I have been wrestling with it for over a year. I keep reading in the *Wall Street Journal* and the *London Daily Telegraph* or the *Financial Times* every single day about how this data is proliferated one way or another. At the end of the day, does it really matter?

Senator Kolber: Good question.

Mr. Burns: I think at the end of the day it matters a great deal.

Senator Angus: Every kid on the block, including my daughter and your granddaughter, have modems and they are on the Internet. I think maybe we are running up against a cyclone.

L'important, c'est que, pour rien au monde, ISM utilisera les données autrement que pour les besoins du Groupe Investors. Elle n'en est pas propriétaire. Elle est propriétaire du système qui produit les statistiques, les relevés des clients et tout le reste, mais les données ne lui appartiennent pas. L'important, c'est qui contrôle les données et quelles sont les mesures prévues pour empêcher que les données aillent ailleurs.

Le président: Je comprends. Je suppose pour un instant qu'il y a une justification à la proposition du haut de la page 23 et que la justification donnée dans le livre blanc est que cela réduit les coûts d'exploitation. J'essaie de comprendre comment quelqu'un qui peut exploiter une institution financière peut comprendre d'où proviennent les économies. C'est ce que dit le livre blanc. Vous me dites que vous ne comprenez pas la justification vous non plus. Je sais qu'un problème en découle, selon vous.

M. Burns: Je pense que quelqu'un ouvre une porte sans être conscient de l'importance de ce geste. Ce n'est pas à moi de recommander aux sénateurs quoi faire, mais quelqu'un pourrait peut-être leur demander de venir vous donner des explications.

Le sénateur Perrault: C'est une bonne idée.

Le président: Si ce n'est de la porte ouverte, vous ne comprenez pas la justification, qui n'a rien à voir avec la porte ouverte, mais qui touche plutôt à une réduction des coûts.

Le sénateur Kolber: Ils utiliseront peut-être un système au lieu de deux. Je ne pense pas qu'ils aient fait une affirmation gratuite, sans savoir ce dont ils parlent.

M. Burns: J'essaierai de ramener tout cela à une observation bien simple. Quand il conçoit des règlements et des lois durant l'ère de l'informatique, le gouvernement devrait être très conscient des répercussions des activités menées à l'interne ou dans une succursale. Vous vous demanderez peut-être comment mettre fin à tout cela. Je vous ai indiqué que la façon la plus simple consiste à accorder la permission, mais en précisant bien que les activités doivent être menées à tel endroit, qu'il faut mettre en place un cordon de sécurité et qu'il est impossible de transférer l'information d'un endroit à l'autre. Vous savez tout aussi bien que moi que, tôt ou tard, ils mourront d'envie d'obtenir cette information. Si vous étiez un directeur du marketing, vous donneriez tout l'or du monde pour obtenir cette information.

Le sénateur Angus: Monsieur Burns, je n'arrive pas à comprendre toute cette question des données. J'essaie de comprendre depuis plus d'un an. Je lis tous les jours dans le *Wall Street Journal* et le *Daily Telegraph* de Londres ou le *Financial Times* des articles sur la dissémination de ces données, d'une façon ou d'une autre. Au bout du compte, est-ce vraiment important?

Le sénateur Kolber: Bonne question.

M. Burns: Je pense qu'au bout du compte c'est très important.

Le sénateur Angus: Tous les jeunes, y compris ma fille et votre petite-fille ont des modems et sont branchés sur Internet. Je pense que nous nous battons contre un cyclone.

Mr. Burns: When you are reading the *Wall Street Journal*, you have to be guarded. What might be an acceptable practice in the United States is not one in Canada. Our market, as we have tried to demonstrate, is totally different from theirs. Their market is not dominated by five institutions all based in Toronto. They have big banks down there. They have Citibank but so what? NationsBank has more customers. If you do not like NationsBank, you have 25 different competing institutions that you as a client can use. They still have big S&Ls, small banks and medium banks. They have many opportunities that would not get anywhere close to allowing any one of those single entities to get any kind of monopoly or oligopoly power.

Senator Angus: At the beginning of this evening, a senator interjected and you said the answer is to open up to the foreign banks and then there will be alternatives. We hear of all these institutions coming in here: near banks, foreign banks, Schedule II banks, Newcourt Financial, Beneficial Finance, Household Finance. They all have products which appear to be fairly safe. I wanted to say that to the witness from CARP earlier. They are not limited to those five big banks.

Mr. Burns: I think, senator, they are not limited. We have 5,000 full-time career people out on the market all across Canada offering advice. You can get advice from all kinds of places. However, I think that what this commission will find is that the banks in Canada compete on everything very actively, except price. If you want real competition, you are probably talking about price competition. To get price competition against an institution that big, you have to be as big as Tarzan.

Senator Angus: That is probably the answer, but what if we let in the foreign banks?

Mr. Burns: Maybe they are not banks. Maybe they are institutions of another kind. I do not know. I take note that a chairman of one of the banks has been making speeches saying that maybe it is time to get rid of the 10-per-cent rule.

Senator Angus: I took note of that too.

Mr. Burns: I think he wants to do that to cut a deal with a foreign bank. That is my guess.

Senator Angus: You may be right.

Mr. Burns: He cannot cut a deal if they are limited to 10 per cent because they are not attractive.

Senator Kolber: Out of pure curiosity, I have one question. What is the return on equity in Great-West Life?

Mr. Burns: It is higher in the U.S. than in Canada. Combined, the two would be about 17 per cent last year.

Senator Kolber: It is almost exactly the same as, or slightly higher than, the average bank return.

Mr. Burns: We are increasing our fee business.

Senator Kolber: Nobody is complaining about your profits.

M. Burns: Quand vous lisez le *Wall Street Journal*, vous devez faire attention. Ce qui est acceptable aux États-Unis ne l'est pas nécessairement au Canada. Comme nous avons tenté de le démontrer, notre marché est tout à fait différent du leur. Leur marché n'est pas dominé par cinq institutions établies à Toronto. Ils ont de grosses banques là-bas. Il y a la CityBank, mais qu'importe? La NationsBank a plus de clients. Si vous n'aimez pas la NationsBank, il y a 25 institutions différentes où vous pouvez aller. Il y a encore de grandes sociétés d'épargne et de prêt, des petites banques et des banques de taille moyenne. Il y a tant de possibilités qu'il est impensable qu'une de ces banques obtienne un jour un pouvoir de monopole ou d'oligopole.

Le sénateur Angus: Au début de la soirée, un sénateur est intervenu et vous avez déclaré que la solution consiste à laisser entrer les banques étrangères, qu'il y aura alors des solutions de rechange. Nous entendons parler de toutes ces institutions qui viennent chez nous: les quasi-banques, les banques étrangères, les banques de l'Annexe II, Newcourt Financial, Beneficial Finance, Household Finance. Elles ont toutes des produits qui paraissent assez inoffensifs. Je voulais le dire au témoin de l'ACPR. Il n'y a pas seulement cinq grandes banques.

M. Burns: En effet, sénateur. Nous avons 5 000 professionnels qui donnent des conseils aux Canadiens. On peut obtenir des conseils de nombreuses sources. Mais je pense que votre comité constatera que les banques canadiennes livrent une concurrence active à tous les points de vue, sauf sur le prix. Si vous voulez une concurrence réelle, il sera probablement question de concurrence des prix. Pour concurrencer les prix d'une institution aussi grosse, il faut être Tarzan.

Le sénateur Angus: Vous avez probablement raison, mais qu'arrivera-t-il si nous ouvrons la porte aux banques étrangères?

M. Burns: Ce ne sont peut-être pas des banques. Il s'agit peut-être d'autres types d'institutions. Je n'en sais rien. Je prends note de la déclaration du président d'une de ces banques, qui affirme qu'il est temps de se débarrasser de la règle du 10 p. 100.

Le sénateur Angus: J'ai pris note moi aussi.

M. Burns: Je pense qu'il le voudrait pour conclure un marché avec une banque étrangère. C'est mon intuition.

Le sénateur Angus: Vous avez peut-être raison.

M. Burns: Il ne peut pas conclure de marché s'il est impossible de vendre plus de 10 p. 100 des actions, parce que ce n'est pas intéressant.

Le sénateur Kolber: Par curiosité, je vais poser une question. Quel est le rendement sur les actions de la Great-West?

M. Burns: Il est plus élevé aux États-Unis qu'au Canada. Le rendement combiné était d'environ 17 p. 100 l'an dernier.

Le sénateur Kolber: C'est presque autant ou un peu plus que le rendement moyen des banques.

M. Burns: Nous accroissons nos activités qui comportent des droits.

Le sénateur Kolber: Personne ne critique vos profits.

Mr. Burns: I do not complain about their profits. I think that is the kind of money they should make when they are that big. My guess is they make a lot more than that in reality.

Senator Kolber: They are only making a reasonable return on equity.

Mr. Burns: It is not a question of ROE, senator. It is a question of pure size. If you are making \$1.8 billion a year and you are paying out 35 per cent dividends, you have approximately \$700 million a year in play money. If they want to do something, they can do it. They will keep doing it until everyone is gone. I think it is a sheer question of size in a small marketplace.

Senator Kolber: Should Canada not be grateful for having an exceptionally strong banking system?

Mr. Burns: Absolutely. We have a great banking system. We have a better banking system than the Americans, from a customer's viewpoint. If you go to Georgia, it takes up to 10 days to get a cheque cleared, whereas in Canada, it is almost instantaneous.

Senator Kolber: We are almost in a bit of jeopardy because if we let the government get too involved, we could follow the French pattern where you see huge bankruptcies because of the government involvement.

Mr. Burns: I think so, but if you focus on the question of privacy, the reason it is becoming such a big issue is that the transfer of this information, and the manipulation of it, is so easy. We did not worry about it before because if someone had to comb through 6 million names to find one, they would not do it. Now it can be done in the bat of an eye. That gives whoever has that information an enormous advantage over everyone else.

Senator Kolber: It is a great marketing tool, but you are really not abusing anyone.

Mr. Burns: I do not know if you are or you are not. However, I think you are certainly giving them the potential for that.

Senator Kolber: Is there not something about *caveat emptor*? If you offer someone something, they do not have to take it.

Mr. Burns: I do not think the buyer has any choice.

Senator Meighen: That is the question, Mr. Burns. There is potential to do all kinds of evil, and what we as a society try to do is to prevent the commission of that evil. It may be we are better off to focus on what you do with the information rather than preventing the concentration of that information, which may or may not be inevitable.

Mr. Burns: I would not quarrel with that. I think whatever regulations are put down should be done even-handedly. We are not just talking about the banks; we are talking about everyone. I agree with that. In our companies, we have never had any difficulty thinking about abiding by it because that is what we do at any rate. Would we like to be in a position to have access to it? You better believe we would.

M. Burns: Je ne critique pas les leurs. Je pense que c'est le genre de profit qu'elles devraient réaliser, vu leur taille. J'ai l'impression qu'elles font beaucoup plus d'argent que cela en réalité.

Le sénateur Kolber: Elles n'obtiennent qu'un rendement raisonnable des capitaux propres.

M. Burns: Ce n'est pas une question de rendement des capitaux propres, sénateur. C'est purement une question de taille. Si vous faites 1,8 milliard de dollars par année et que vous versez un dividende de 35 cents, il vous reste environ 700 millions de dollars par année. Si elles veulent agir ainsi, elles le peuvent. Elles continueront de le faire jusqu'à ce que tous les concurrents aient été éliminés. Je pense que c'est une simple question de taille sur un petit marché.

Le sénateur Kolber: Le Canada ne devrait-il pas être reconnaissant de posséder un système bancaire aussi fort?

M. Burns: Absolument. Nous avons un système bancaire formidable. Nous avons un meilleur système que les Américains, du point de vue des clients. En Georgie, il faut compter dix jours pour faire compenser un chèque, tandis qu'au Canada, c'est presque instantané.

Le sénateur Kolber: Nous sommes presque en danger, parce que si nous laissons le gouvernement intervenir plus qu'il ne faut, nous suivrons peut-être l'exemple de la France, où les faillites sont énormes, à cause de la participation du gouvernement.

M. Burns: Oui, mais si nous revenons à la protection des renseignements confidentiels, elle est en train de devenir un enjeu de taille parce que le transfert de l'information et sa manipulation sont très faciles. Nous ne nous en inquiétons pas auparavant, parce que s'il fallait chercher dans six millions de noms pour en trouver un, c'était trop compliqué. Mais maintenant, cette recherche se fait en un clin d'œil. Cela donne un avantage énorme à celui qui possède cette information.

Le sénateur Kolber: C'est un grand outil de commercialisation, mais vous n'exploitez pas vraiment personne.

M. Burns: Je n'en sais rien. Je crois cependant que vous leur donnez la possibilité de le faire.

Le sénateur Kolber: Mais n'est-ce pas aux risques de l'acheteur? Si vous offrez quelque chose à quelqu'un, cette personne n'est pas obligée d'accepter.

M. Burns: Je ne pense pas que l'acheteur ait le choix.

Le sénateur Meighen: Voilà le problème, monsieur Burns. Il y a un risque de conséquences funestes et, en tant que société, nous essayons d'éviter ces conséquences funestes. Il vaudrait peut-être mieux concentrer notre attention sur ce qu'on fait de l'information plutôt que d'essayer d'empêcher la concentration de l'information, qui est peut-être inévitable.

M. Burns: Je n'aurais rien contre cela. Je pense que, quels que soient les règlements, ils doivent être équitables. Nous ne parlons pas simplement des banques, mais de tout le monde. Je suis d'accord. Dans nos sociétés, nous n'avons jamais eu de mal à imaginer qu'il fallait protéger l'information, parce que c'était déjà dans nos moeurs. Aimierions-nous avoir accès à l'information? À qui le dites-vous!

Senator Meighen: It is really a matter of the competitive advantage it gives, the knowledge it provides to he or she who has it.

The Chairman: Mr. Burns and Mr. Johnson, thank you very much for appearing here today.

The committee adjourned.

Le sénateur Meighen: C'est en réalité une question d'avantage concurrentiel que cela procure, les connaissances que peut en tirer celui qui possède cette information.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Burns et monsieur Johnson, d'être venus témoigner aujourd'hui.

La séance est levée.

From the Capital One Financial Corporation:

Mr. David M. Willey, Vice-President and Treasurer;
Mr. Christopher T. Curtis, Associate General Counsel; and
Mr. Richard C. Owens, Partner, Smith Lyons.

From the Association des intermédiaires en assurance de personnes:

Ms Anne-Marie Beaudoin, Senior Counsel;

Mr. Alain Poirier, First Vice-President; and
Mr. Denis Savard, Chairman of the Board.

From the Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Harry H. Panjer, President Elect;
Ms Claudette Cantin, Vice-President; and
Mr. Morris W. Chambers, Chairperson of the Task Force on Insurance Legislation.

From Beneficial Canada Inc.:

Mr. Jean Bédard, Vice-President, General Counsel and Secretary.

From Avco Financial Services Canada:

Ms Diane Wolfenden, Director, Communications and Community Relations; and
Mr. Scott Furlonger, Vice-President and Controller.

From Household Financial Corporation:

Mr. Terry Cretney, Treasurer.

From the Canadian Association of Retired Persons:

Ms Lillian Morgenthau, President; and
Mr. Rolf Calhoun, Chapter Head.

From One Voice - The Canadian Seniors Network:

Mr. Robert Armstrong, Member, Issues Committee.

From Power Financial Corporation:

Mr. James W. Burns, Deputy Chairman of Power Corporation of Canada and Director of Power Financial Corporation; and

Mr. Edward Johnson, Vice-President, General Counsel and Secretary.

De Capital One Financial Corporation:

M. David M. Willey, vice-président et trésorier;
M. Christopher T. Curtis, Conseil général associé; et
M. Richard C. Owens, associé, Smith Lyons.

De l'Association des intermédiaires en assurance de personnes:

Mme Anne-Marie Beaudoin, conseillère principale à la direction générale;

M. Alain Poirier, premier vice-président; et
M. Denis Savard, président du conseil.

De l'Institut canadien des actuaires:

M. Harry H. Panjer, président désigné;
Mme Claudette Cantin, vice-présidente; et
Mr. Morris W. Chambers, président, Groupe de travail sur la loi sur les assurances.

De Beneficial Canada Inc.:

M. Jean Bédard, vice-président, avocat-conseil et secrétaire.

Des Services financiers Avco Canada Limitée:

Mme Diane Wolfenden, directrice, Communications et relations communautaires; et
M. Scott Furlonger, vice-président et contrôleur.

De Household Financial Corporation:

M. Terry Cretney, trésorier.

De l'Association canadienne des personnes retraitées:

Mme Lillian Morgenthau, présidente; et
M. Rolf Calhoun, chef de section.

De One Voice - The Canadian Seniors Network:

M. Robert Armstrong, membre, comité des enjeux.

De Corporation Financière Power:

M. James W. Burns, vice-président du conseil de Power Corporation du Canada et directeur de la Corporation Financière Power; et

M. Edward Johnson, vice-président, avocat-conseil et secrétaire.



If undelivered, return **COVER ONLY** to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Morning sitting

From the Credit Union Central of Canada:

Mr. William Knight, Chief Executive Officer.

From the Canadian Bankers Association:

Mr. Gordon J. Feeney, Chairman, Executive Council,
Canadian Bankers Association and Vice-Chairman, Royal
Bank of Canada;

Mr. Raymond J. Protti, President and Chief Executive Officer;

Mr. Douglas W. Melville, Director, Commercial and
Regulatory Affairs; and

Mr. David E. Phillips, Vice-President, General Counsel and
Secretary.

From the Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. Rod Jones, President;

Mr. Rick Frost, Chairman, Financial Institutions Committee;

Ms Joanne C. Brown, Executive Director; and

Mr. André Bois.

Afternoon sitting

From Norwest Financial, Inc.:

Mr. John van Leeuwen, President, Trans Canada Credit
Corporation;

Mr. Nick Scarfo, Assistant Vice-President and General
Counsel, Trans Canada Credit Corporation;

Mr. Steve Wagner, Assistant General Counsel, Norwest
Financial, Inc.; and

Mr. Richard C. Owens, Partner, Smith Lyons.

(Continued on previous page)

Séance du matin

De la Centrale des caisses de crédit du Canada:

M. William Knight, Chef de la Direction.

De l'Association des banquiers canadiens:

M. Gordon J. Feeney, président, Conseil exécutif de
l'Association des banquiers canadiens et vice-président,
Banque Royale du Canada;

M. Raymond J. Protti, président et chef de la direction;

M. Douglas W. Melville, directeur, Affaires commerciales et
réglementaires; et

M. David E. Phillips, vice-président, avocat-conseil et
secrétaire.

De l'Association des courtiers d'assurances du Canada:

M. Rod Jones, président;

M. Rick Frost, président du comité des institutions financiè-
res;

Mme Joanne C. Brown, directrice générale; et

M. André Bois.

Séance de l'après-midi

De Norwest Financial Inc.:

M. John van Leeuwen, président, Trans Canada Credit
Corporation;

M. Nick Scarfo, vice-président adjoint et Conseil général,
Trans Canada Credit Corporation;

M. Steve Wagner, Conseil général adjoint, Norwest Financial,
Inc.; et

M. Richard C. Owens, associé, Smith Lyons.

(Suite à la page précédente)

CA1
YC11
-B18



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Wednesday, October 2, 1996

Le mercredi 2 octobre 1996

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Twelfth and Thirteenth meetings on:
Examination of the present state of
the financial system in Canada

Douzième et treizième réunions concernant:
Examen de l'état du
système financier canadien

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	St. Germain, P.C.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	St. Germain, c.p.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 2, 1996

(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Kirby, Kolber, Meighen, Perrault, P.C. and Stewart. (7)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Insurance Bureau of Canada:

Mr. George Anderson, President; and

Mr. Alex Kennedy, Vice-President, General Counsel and Secretary.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Graeme Rutledge, Chair, CICA Financial Institutions Reform Study Group; and

Ms Diane R. Hillier, Director, Auditing Standards.

From the Investment Dealers Association of Canada:

Mr. Andrew G. Scace, Vice-President and Director, RBC Dominion Securities Inc.;

Mr. Peter K. Marchant, Vice-President and Director, CIBC Wood Gundy Inc.; and

Mr. Ian C. Russell, Vice-President, Capital Markets, Investment Dealers Association of Canada.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its review of financial sector legislation.

Mr. George Anderson and Mr. Alex Kennedy made opening statements and then answered questions.

Mr. Graeme Rutledge made an opening statement and then, along with Ms Hillier, answered questions.

Mr. Andrew G. Scace made an opening statement and then, along with Messrs Peter K. Marchant and Ian C. Russell, answered questions.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 2 octobre 1996

(17)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Kirby, Kolber, Meighen, Perrault, c.p., et Stewart. (7)

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur de la Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau d'assurance du Canada:

M. George Anderson, président; et

M. Alex Kennedy, vice-président, conseiller général et secrétaire.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Graeme Rutledge, président, groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières; et

Mme Diane R. Hillier, directrice, Normes de vérification.

De l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières:

M. Andrew G. Scace, vice-président et directeur, RBC Dominion Securities Inc.;

M. Peter K. Marchant, vice-président et directeur, CIBC Wood Gundy Inc.; et

M. Ian C. Russell, vice-président, Marchés financiers, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen du système financier canadien et plus particulièrement de la législation régissant les institutions financières.

M. George Anderson et M. Alex Kennedy font des déclarations, puis répondent aux questions.

M. Graeme Rutledge fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de Mme Hillier.

M. Andrew G. Scace fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de MM. Peter K. Marchant et Ian C. Russell.

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, October 2, 1996

(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:10 p.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Meighen, and Perrault, P.C.(7)

Other Senators present: The Honourable Senators Poulin and Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Federation of Independent Business:

Ms Catherine Swift, President; and

Mr. Garth White, Vice-President, National Affairs, Research.

From the Canadian Life & Health Insurance Association Inc.:

Mr. Mark Daniels, President; and

Mr. Bob Astley, President and CEO, Mutual Group.

From Beacon Securities Limited:

Mr. Lonsdale W. Holland, President.

From Independent Investment Dealers:

Mr. Robert Schultz, Chairman and CEO, Midland Walwyn Capital Inc.;

Mr. Peter Bailey, CEO, Gordon Capital Corporation; and

Mr. Lorie Waisberg, Partner, Goodman Phillips and Vineberg.

From the Canadian Fraternal Association:

Mr. Richard May, Director of Canadian Fraternal Association and Chairman of the CFA Legislative Committee; and

Mr. Ralf Hensel, Member of the CFA Legislative Committee.

From the Congress Financial Corporation Canada:

Mr. William R. Davis, President and President of Congress Financial Corporation;

Mr. Albert Mandia, President of Cashflex L.P. and Cashflex Inc.;

Ms Ruth Brader, in-house Counsel to CoreStates Financial Corp.; and

Ms Jean Anderson, of McMillan Binch.

OTTAWA, le mercredi 2 octobre 1996

(18)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Meighen et Perrault, c.p. (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Poulin et Taylor.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur de la Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:

Mme Catherine Swift, présidente; et

M. Garth White, vice-président, Affaires nationales et recherche.

De l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc.:

M. Mark Daniels, président; et

M. Bob Astley, président et directeur général de la Mutuelle du Canada.

De Beacon Securities Limited:

M. Lonsdale W. Holland, président.

De Independent Investment Dealers:

M. Robert Schultz, président du conseil et chef de la direction, Midland Walwyn Capital Inc.;

M. Peter Bailey, chef de la direction, Gordon Capital Corporation; et

M. Lorie Waisberg, partenaire, Goodman Phillips and Vineberg.

De l'Association canadienne des sociétés fraternelles:

M. Richard May, directeur de l'Association canadienne des sociétés fraternelles et président du comité législatif; et

M. Ralf Hensel, membre du comité législatif.

De la Congress Financial Corporation Canada:

M. William R. Davis, président et président de la Congress Financial Corporation;

M. Albert Mandia, président de Cashflex L.P. et Cashflex Inc.;

Mme Ruth Brader, avocate interne de la Corestates Financial Corp.; et

Mme Jean Anderson, de la McMillan Binch.

From the Consumers' Association of Canada:

Dr. Robert Kerton, Chair, Financial Services Committee and Professor of Economics, Department of Economics, University of Waterloo; and
Ms Marnie McCall, Director, Policy Research.

From Democracy Watch:

Mr. Duff Conacher, Coordinator.

From the Service d'aide au consommateur:

Ms Madeleine Plamondon.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its review of financial sector legislation.

Ms Catherine Swift made an opening statement and then, along with Mr. Garth White, answered questions.

Mr. Bob Astley made an opening statement and then, along with Mr. Mark Daniels, answered questions.

Mr. Lonsdale W. Holland made an opening statement and then answered questions.

Mr. Robert Schultz made an opening statement and then, along with Messrs Peter Bailey and Lorie Waisberg, answered questions.

Mr. Richard May made an opening statement and then, along with Mr. Ralf Hensel, answered questions.

Mr. William R. Davis made an opening statement and then, along with Mr. Albert Mandia, Ms Ruth Brader and Ms Jean Anderson, answered questions.

Dr. Robert Kerton, Mr. Duff Conacher and Ms Madeleine Plamondon made opening statements and then, along with Ms Marnie McCall, answered questions.

At 6:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

De l'Association des consommateurs du Canada:

M. Robert Kerton, président, comité des services financiers et professeur de sciences économiques, Département des sciences économiques, Université de Waterloo; et
Mme Manie McCall, directrice, Recherche sur les politiques.

De Démocratie en surveillance:

M. Duff Conacher, coordonnateur.

Du Service d'aide aux consommateurs:

Mme Madeleine Plamondon.

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité reprend son examen de l'état du système financier au Canada et plus particulièrement de la législation régissant les institutions financières.

Mme Catherine Swift fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Garth White.

M. Bob Astley fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Mark Daniels.

M. Lonsdale W. Holland fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

M. Robert Schultz fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de MM. Peter Bailey et Lorie Waisberg.

M. Richard May fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Ralph Hensel.

M. William R. Davis fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Albert Mandia, Mme Ruth Brader et Mme Jean Anderson.

M. Robert Kerton, M. Duff Conacher et Mme Madeleine Plamondon font des déclarations et répondent aux questions avec l'aide de Mme Marnie McCall.

À 18 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 2, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m., to examine the state of the financial system in Canada (review of financial sector legislation).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Welcome, honourable senators.

Senator Meighen: Mr. Chairman, before you introduce the first witnesses, I would like to clarify something from yesterday. I think it would be a good idea, in light of some of the testimony we heard yesterday, to have officials from OSFI and the department back.

The Chairman: I am certainly prepared to support that. I would not do it this week because I think the officials who drafted the paper should have time to reflect on some of the comments that were made yesterday.

Do I hear from you that it would be a good idea to ask officials from the department and OSFI back before we write our final report?

Senator Kolber: When do you hope to complete a final report?

The Chairman: We hope to complete a final report around the end of October. I realize the Senate is not sitting during the next two weeks.

The ideal time to have them back would be Tuesday, October 22, at our normal time from 10 to 12:30.

Is that acceptable? They could appear together, if we agree. We want both OSFI and departmental officials. Is that correct?

Some hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We have before us two witnesses from the Insurance Bureau of Canada.

We will begin with a summary of the IBC brief which is before you. Then we will turn to questions.

Mr. George Anderson, President, Insurance Bureau of Canada: Thank you, Mr. Chairman. We have enjoyed a productive working relationship with this committee and we look forward to that continuing as we follow changes in the financial services sector.

Just to remind senators of what we represent, we are the property and casualty insurance industry, as distinct from life and health. We paid about \$13 billion in claims last year to restore loss and damage to cars, homes and businesses, and to rehabilitate injured accident victims. There are about 240 companies in this field in Canada. We employ about 100,000 Canadians.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner l'état du système financier canadien et plus particulièrement de la législation régissant les institutions financières.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Bienvenue, chers collègues.

Le sénateur Meighen: Monsieur le président, avant que vous présentiez les premiers témoins, j'aimerais clarifier un point à propos de notre séance d'hier. À la lumière de certains des témoignages que nous avons entendus hier, je pense que ce serait une bonne idée d'entendre de nouveau les représentants du BSIF et du ministère.

Le président: Je suis tout à fait disposé à appuyer votre suggestion. Je n'y donnerai toutefois pas suite cette semaine parce que je crois qu'il serait raisonnable de laisser à ceux qui ont rédigé le document le temps de réfléchir aux commentaires qui ont été formulés hier.

Dois-je comprendre que vous trouvez que ce serait une bonne idée de demander aux représentants du ministère et du BSIF de revenir témoigner devant le comité avant que nous rédigeons notre rapport final?

Le sénateur Kolber: Quand prévoyez-vous que le rapport final sera prêt?

Le président: Nous comptons produire le rapport final vers la fin d'octobre. Je me rends compte que le Sénat ne siégera pas au cours des deux prochaines semaines.

Le moment idéal pour entendre de nouveau ces représentants serait le mardi 22 octobre, à l'heure normale de notre séance, soit de 10 heures à 12 h 30.

Cela vous va-t-il? Ils pourraient comparaître ensemble, si nous en convenons. Nous voulons les représentants du BSIF et du ministère également. Est-ce bien cela?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous avons avec nous deux témoins du Bureau d'assurance du Canada.

Ils nous présenteront d'abord un résumé du mémoire du BAC, que nous avons en main, après quoi nous passerons à la période de questions.

M. George Anderson, président, Bureau d'assurance du Canada: Merci, monsieur le président. Nos rapports avec votre comité ont toujours été productifs et nous espérons qu'ils le demeureront au fur et à mesure des changements qui seront apportés dans le secteur des services financiers.

Simplement pour situer les sénateurs, je vous mentionne que nous représentons l'industrie de l'assurance de dommages, par opposition à celle de l'assurance-vie et santé. Nous avons versé environ 13 milliards de dollars en règlement de sinistres relatifs à des automobiles, à des résidences et à des entreprises, et pour la réadaptation de victimes d'accidents. Le Canada compte environ

During the course of the testimony, you will hear a lot about competitiveness, I am sure. It is a theme that clearly plays an important part in all the deliberations you will be undertaking regarding reform to our financial services system. Certainly I would expect that most of those appearing before you will make the case that competitive markets are the markets that best serve Canadians, and, not surprisingly, we support that view.

However, we think it is important for policy makers to ensure that competition serves not simply to make some institutions bigger at the expense of others, or to satisfy some vague notion that bigger is always better, but rather they should be able to demonstrate clearly how competition offers tangible benefit to Canadian consumers, and, I would add, how it creates and maintains employment in Canada.

Today, in terms of highlights, we would like to discuss three things. The first is the deadline for this round of the review of legislative reform. The second has to do with the task force on the future of financial services. The third is regarding the regulatory environment in Canada, ending with the issue of privacy, which I know is important to the committee.

The original intent of the current round of legislative review, as we read it, is that there was to be an interim and limited review of the 1992 legislation. This was not intended to be an opportunity for segments of the financial services sector to resurrect old debates about business powers.

Consequently, we support the view expressed by the government in the last budget, and in the white paper, that the 1997 changes will be modest reforms to a system, which appears, from all the testimony we have read, to be working well. What is needed now is not more distracting and adversarial debate. What is needed is some legislative stability so that we can all focus our attention on improving products and services for customers in Canada, and on lowering costs. To do this, we urge the House of Commons Finance Committee and the Senate Banking Committee to ensure that the March deadline is, in fact, met.

In terms of the task force, we are of the opinion that the last round of debate focused too much on incremental powers for our banks and not enough on how to add value for the Canadian consumer, how to keep our institutions competitive, and how to create and maintain employment in the country.

It might be instructive, for example, for the task force to examine how the products, services, prices, and degree of customer satisfaction in each of the financial sectors in this

240 sociétés d'assurance de dommages. Nous employons quelque 100 000 Canadiens.

Dans les témoignages que vous entendrez, il sera souvent question de compétitivité, j'en suis convaincu. C'est un thème qui occupera sûrement une place importante dans toutes les délibérations que vous allez entreprendre concernant la réforme des institutions financières. Je m'attends vraiment à ce que la plupart des témoins que vous entendrez soutiennent que ce sont les marchés compétitifs qui peuvent le mieux servir les Canadiens, et je ne vous étonnerai pas en disant que nous partageons cette vision.

Nous croyons cependant qu'il est important que les décideurs s'assurent que la compétition ne sert pas simplement à permettre à certaines institutions de croître aux dépens de d'autres, ou à nous convaincre que plus c'est énorme, mieux c'est. Ils devraient plutôt pouvoir démontrer clairement comment la concurrence présente des avantages tangibles pour les consommateurs canadiens, et, j'ajouterais, comment elle contribue à créer et à maintenir des emplois au Canada.

Aujourd'hui, nous allons aborder principalement trois questions. La première concerne le délai prévu pour le présent cycle d'examen de la réforme de la législation. La deuxième a trait au groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers. La troisième porte sur le contexte réglementaire canadien, et, en bout de ligne, sur la protection des renseignements personnels, question à laquelle, à ma connaissance, le comité attache de l'importance.

À l'origine, le présent cycle d'examen de la législation devait avoir pour objet, d'après ce que nous avons lu, de permettre en cours de route une révision limitée de la loi de 1992. Il n'était pas question d'en faire une occasion pour certains segments du secteur des services financiers de ressusciter les vieux débats à propos des pouvoirs commerciaux des institutions.

Conséquemment, nous souscrivons aux intentions exprimées par le gouvernement dans le dernier budget et dans le Livre blanc, à savoir qu'on n'apportera en 1997 que de modestes réformes à un système qui, d'après tous les témoignages dont nous avons pris connaissance, semble bien fonctionner. Ce dont nous avons besoin dans le moment, ce n'est pas d'un débat gênant et antagoniste, mais d'une période de stabilité législative pour que nous puissions tous nous employer à améliorer les produits et les services offerts aux consommateurs canadiens et à diminuer les coûts. À cette fin, nous pressons le comité des finances de la Chambre des communes et le comité sénatorial permanent des banques et du commerce de s'assurer que le délai de mars sera effectivement respecté.

En ce qui a trait au groupe de travail, nous sommes d'avis que le dernier cycle de débats a trop porté sur l'octroi de pouvoirs accrus aux banques et pas suffisamment sur les moyens à utiliser pour améliorer la valeur des produits offerts aux consommateurs canadiens, pour garder nos institutions compétitives et pour créer et maintenir des emplois au Canada.

Par exemple, il serait peut-être intéressant que le groupe de travail compare le degré de satisfaction des consommateurs canadiens à propos des produits, des services et des prix offerts

country stack up against the satisfaction in those sectors in the other G-7 countries.

How important is the size of banking or other institutions internationally to the domestic consumer? If size has tangible benefits to the Canadian consumers of banking products, what is the most direct and fair way of achieving them?

There are other questions that we feel are important is. Are there no limits to the economy-of-scale argument that people put forward about financial institutions? Do "dis-economies of scope" eventually overwhelm economies of scale in financial services? Are all the elements of financial services so similar that efficiency techniques of one sector automatically apply to another? Finally, how does the balance of market power of our Canadian institutions stack up against the domestic competitive situation in the other G-7 countries?

Those are just a few of the questions we think the task force should undertake. With the right mandate and the right membership — and I understand we will learn more about both of those shortly — this task force can be a prime opportunity to examine how we want to structure the financial services sector in years ahead. It is our view, though, that this opportunity for real guidance will be lost if we allow the task force to be manoeuvred into another round of unproductive debate about business powers.

Moreover, it is our firmly held view that the work of the task force primarily should feed into the next round of legislative review scheduled for 2002, and not become another window for making ad hoc, mid-term policy changes. We do not support the view that the next round of legislative change should come in 1999 or the year 2000, as some have said. We view that, in effect, as repudiating a clear understanding that we have from the government as a result of the last budget announcement.

Perhaps I could just touch on the regulatory environment. Last year, when I appeared before you, I characterized Canada's regulatory landscape as 11 solitudes: 10 provinces and the federal government all claiming sovereign power to govern business activity.

In the new world in which we live, I think an argument could be made that it is past time to ask how we can most effectively manage the regulatory requirements before us and stay competitive. We are pleased to see that the current government, in the Speech from the Throne, has made this a priority, and I know it is a major issue for this committee as well.

dans chacun de nos secteurs financiers par rapport au degré de satisfaction des consommateurs des autres pays du G-7 dans les mêmes secteurs.

Quelle importance l'envergure relative de nos institutions financières, bancaires ou autres, sur le marché international revêt-elle pour les consommateurs canadiens? S'il est avantageux pour les consommateurs canadiens que nos institutions bancaires pèsent lourd sur le marché international, quelle est la façon la plus directe et la plus équitable de tenir compte de cette réalité?

Il y a d'autres questions qui nous apparaissent importantes. L'argument des économies d'échelle qu'on avance concernant les institutions financières n'a-t-il pas ses limites? Les coûts accrus résultant de la trop grande taille d'une institution dans le secteur des services financiers ne finissent-ils pas par l'emporter sur les économies d'échelle? Tous les éléments des services financiers sont-ils à ce point semblables que des techniques d'efficacité utilisées dans un secteur donné s'appliquent automatiquement à un autre? Enfin, comment l'équilibre des pouvoirs de nos institutions financières joue-t-il à l'égard de leur position concurrentielle par rapport à ce qu'on observe dans les autres pays du G-7?

Ce ne sont là que quelques-unes des questions qu'à notre avis, le groupe de travail devrait examiner. Pourvu que ce groupe de travail ait un mandat approprié et que les membres qui le composent soient judicieusement choisis — et si j'ai bien compris, nous allons en savoir davantage à cet égard sous peu — l'examen qu'il entreprendra nous offrira une occasion privilégiée de nous demander comment notre secteur des services financiers devra être structuré dans les années à venir. Nous croyons toutefois que cette chance que nous avons de nous bien orienter sera perdue si nous permettons que le groupe de travail soit entraîné dans un autre cycle de débats improductifs à propos des pouvoirs commerciaux des institutions.

Nous sommes en outre fermement convaincus que l'examen qu'effectuera le groupe de travail devra avant tout servir à la préparation de la prochaine révision législative prévue pour l'an 2002, plutôt que de constituer une autre occasion d'apporter des changements ponctuels, à mi-période. Nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui disent que le prochain cycle d'examen de la législation devrait se situer en 1999 ou en l'an 2000. Nous estimons d'ailleurs qu'une telle affirmation contredit les intentions clairement exprimées par le gouvernement lors du dernier budget.

Permettez-moi de dire au moins quelques mots du contexte réglementaire. L'an dernier, lorsque j'ai comparu devant vous, j'ai décrit le contexte réglementaire canadien comme étant celui des 11 solitudes, c'est-à-dire des 10 gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral, chacun d'eux se prétendant souverain en matière de réglementation des activités commerciales.

Dans le monde nouveau dans lequel nous vivons, je pense qu'on peut soutenir qu'il est plus que temps que nous nous demandions comment gérer efficacement les exigences réglementaires sans nuire à notre compétitivité. Nous sommes heureux de constater que l'actuel gouvernement, dans son discours du Trône, en a fait une priorité, et je sais que c'est une question à laquelle le comité attache également beaucoup d'importance.

However, as one group which recently tried to bring positive change to the regulatory environment in Atlantic Canada, we remain sceptical about the ability of public officials to move with any real political will on this question.

A study released in 1985 showed that, in Atlantic Canada, a region with a population less than Metropolitan Toronto, four regulators — five if you add the federal regulator — were administering our separate yet very similar insurance acts and charging insurers and their customers almost \$4 million per year in compliance costs. This is in addition to federal compliance costs. The study clearly showed that a harmonized regional system could reduce those costs by at least 25 per cent. Despite initial enthusiasm for this study, and supportive political statements, there has been no action on its recommendations. Indeed, 15 months later, the body that was intended to coordinate the response to this study has not even been appointed.

Let me give you some examples from the federal regulatory system. The federal Office of the Superintendent of Financial Institutions collects \$37 million per year from financial institutions to fund its continuing operations. This is in addition to the costs of provincial compliance, which for the P and C sector are considerable, as we are largely regulated at the provincial level.

Some 22 per cent of that \$37 million comes from the property and casualty insurance industry. These insurers, however, account for less than 3 per cent — in fact, I think the number is closer to 2 per cent — of the assets of the financial institutions monitored by OSFI. At the very least, it would appear that there is a *prima facie* case to ask if this sector is not overregulated in relation to its systemic risk.

We believe that the frequency of OSFI audits should be on a par with the frequency of audits done in other G-7 countries. Presently, OSFI collects information from insurers every quarter, requires an annual audited statement once a year, and conducts detailed examinations at least once every two years.

In many other countries, of course, annual statements are collected as well, and quarterly statements are asked for in some jurisdictions. However, our preliminary research shows that on-site examinations of well-run companies are rare in other countries when compared with Canada.

In the United Kingdom, France and Germany, detailed examinations take place only when the regular statistical reports indicate that an audit is necessary. In the United States, insurers are examined at least once every three to five years, not every two years.

We have said that we would welcome an opportunity to work with OSFI to determine the appropriate regime for Canada, and I have to say that we have received a good response from them on

Toutefois, notre groupe ayant récemment tout fait pour que soient apportés des changements positifs au contexte réglementaire du Canada atlantique, nous demeurons sceptiques quant à la capacité des élus de faire preuve de volonté politique à cet égard.

D'après une étude publiée en 1985, dans la région atlantique, dont la population est inférieure à celle du Grand Toronto, quatre organismes de réglementation — cinq si on inclut l'organisme fédéral — appliquent, en matière d'assurance, chacun de son côté, quatre lois pourtant fort semblables, et prélèvent auprès des assureurs et de leurs clients près de 4 millions de dollars annuellement en frais d'observation, sans compter les frais de même nature imposés par le gouvernement fédéral. L'étude en question montre clairement qu'un système régional harmonisé permettrait de réduire ces frais d'au moins 25 p. 100. Malgré l'enthousiasme initialement suscité par cette étude et malgré les déclarations favorables des dirigeants politiques, on n'a pas encore donné suite à ses recommandations. En effet, 15 mois plus tard, l'organisme qu'on devait créer pour coordonner la mise en place des mesures préconisées dans cette étude n'a pas encore vu le jour.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples liés au régime fédéral de réglementation. Le Bureau fédéral du surintendant des institutions financières perçoit annuellement des institutions financières des frais totalisant 37 millions de dollars pour financer ses opérations courantes. Ces frais s'ajoutent aux frais provinciaux d'observation, lesquels sont considérables dans le secteur de l'assurance de dommages, vu que la réglementation dans notre domaine est, dans une large mesure, de compétence provinciale.

Quelque 22 p. 100 de ces 37 millions de dollars proviennent de l'industrie de l'assurance de dommages. Pourtant, l'actif de ces assureurs constitue moins de 3 p. 100 — plus près de 2 p. 100 en réalité — de l'actif total des institutions financières supervisées par le BSIF. Il semble qu'il faille à tout le moins se demander si ce secteur n'est pas réglementé à outrance par rapport au risque qu'il présente pour l'ensemble du système.

Nous croyons que la fréquence des vérifications du BSIF devrait être comparable à celle observée dans les autres pays du G-7. Actuellement, le BSIF recueille des informations auprès des assureurs tous les trimestres, exige des états financiers annuels vérifiés et effectue un examen approfondi de leur gestion au moins tous les deux ans.

Dans beaucoup d'autres pays, on exige bien sûr aussi des états financiers annuels et, dans certains pays, on demande des états trimestriels. Une recherche sommaire nous a toutefois permis de constater que les vérifications sur place de sociétés bien administrées sont rares dans les autres pays comparé au Canada.

Au Royaume-Uni, en France et en Allemagne, on n'effectue une vérification approfondie que lorsque les rapports statistiques périodiques indiquent qu'une telle vérification s'impose. Aux États-Unis, il s'écoule de trois à cinq ans entre chaque vérification, contre au plus deux ans dans notre pays.

Nous avons mentionné que nous serions heureux de collaborer avec le BSIF pour doter le Canada d'un régime plus approprié en matière de réglementation, et je dois dire que nous avons reçu à

our proposal. This is just one example of how we could look more carefully at compliance costs and the overhead costs of regulation in our country.

Finally, I should just like to say a few words on privacy. I will ask Mr. Kennedy to tell you what our industry has done in this area, because we think we have taken some serious steps there. The generally announced intention of the white paper is to reduce the regulatory burden; however, in respect of privacy, the white paper proposes to increase it. We realize there is broad concern among Canadians about how private information is handled. For that reason, we understand why governments have an interest in this area. We support measures which provide all Canadians proper privacy safeguards. The challenge will be to do this without making the process excessively cumbersome.

We believe it is important for regulators to understand that protecting individual confidentiality is fundamental to the business operations of property and casual insurers. The greatest sanction that can happen in our business comes not from government regulation of this area, but from the loss of consumer confidence and customers, were it ever to be the case that privacy of information was not respected.

If you examine the real situation in our industry, as opposed to the theoretical one, we submit you will find that while there may be a demonstrated need for privacy regulation in many fields, there is not a strong case for such regulation in our field. By that, however, we are not merely trying to escape being part of a regulatory regime.

We believe we have taken strong steps in this area, and I would ask Mr. Kennedy to tell you a bit about what we are doing.

Mr. Alex Kennedy, Vice-President, General Counsel and Secretary, Insurance Bureau of Canada: Mr. Chairman, to provide Canadians with the insurance products that they want, property and casualty insurance companies have to ask consumers for personal information. This information is needed so that insurers can assess the risk, charge the appropriate premium, and assist in the fair and reasonable settlement of insurance claims. Insurers have long recognized that this personal information must be kept confidential and used in a respectful manner.

Protecting the confidentiality of their customers' personal information is of prime importance to insurers. With that in mind, the IBC developed its own model privacy code in 1992, which has since been adopted by the majority of our member companies. The IBC code is based closely on the 1981 OECD guidelines and on a draft study prepared by David Flaherty — now the privacy commissioner in British Columbia — for the 1992-93 hearings of this committee on the subject of the protection of personal

cet égard une réponse encourageante de cet organisme. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres de façons dont nous pourrions envisager sérieusement de réduire les frais d'observation et le coût des activités de réglementation dans notre pays.

Enfin, j'aimerais dire quelques mots à propos de la protection des renseignements personnels. Je vais demander à M. Kennedy de vous dire ce que notre industrie a accompli dans ce domaine, car nous croyons y avoir réalisé des choses intéressantes. Dans son Livre blanc, le gouvernement annonce son intention de réduire le fardeau de la réglementation dans son ensemble, mais il propose de l'accroître dans le domaine de la protection des renseignements personnels. Nous ne sommes pas sans savoir que bien des Canadiens sont inquiets de la façon dont les renseignements personnels sont traités. Nous comprenons donc que les gouvernements s'intéressent à cette question. Nous appuyons les mesures visant à procurer à tous les Canadiens une meilleure protection de leurs renseignements personnels. Le défi, c'est d'y parvenir sans que le processus en soit excessivement lourd.

Nous jugeons important que les organismes de réglementation comprennent que le respect de la confidentialité des renseignements personnels est fondamental pour la bonne marche des opérations commerciales des assureurs de dommages. La pire sanction qui pourrait nous être imposée pour avoir dérogé aux règles de la confidentialité dans notre domaine ne proviendrait pas du gouvernement. Elle se traduirait par une perte de confiance chez nos clients et par une perte de clientèle.

Si vous examinez la situation telle qu'elle se vit dans notre industrie, et non uniquement d'une manière théorique, vous allez constater que, bien que le besoin de réglementation en matière de protection des renseignements personnels soit évident dans beaucoup de domaines, il l'est bien moins dans notre cas. N'allez toutefois pas croire que nous n'affirmons cela que pour tenter de nous soustraire à un éventuel régime de réglementation en cette matière.

Nous estimons avoir pris des mesures énergiques à cet égard, et je demanderais à M. Kennedy de vous dire un mot de ce que nous avons fait.

M. Alex Kennedy, vice-président, conseiller général et secrétaire, Bureau d'assurance du Canada: Monsieur le président, pour offrir aux Canadiens les produits d'assurance qu'ils désirent, les sociétés d'assurance de dommages doivent demander à leurs clients de leur fournir certains renseignements personnels. Les assureurs ont besoin de ces renseignements pour évaluer le risque, pour exiger la prime appropriée et pour pouvoir en venir à un règlement juste et raisonnable en cas de sinistre. Les assureurs reconnaissent depuis longtemps que ces renseignements doivent être gardés confidentiels et être utilisés avec respect.

Il est de première importance pour les assureurs d'assurer la confidentialité des renseignements personnels de leurs clients. C'est dans cet esprit que le BAC a conçu, en 1992, son propre code modèle de protection des renseignements personnels, qui a depuis été adopté par la plupart de nos sociétés membres. Le code du BAC est largement inspiré des lignes directrices de 1981 de l'OCDE et d'une étude préliminaire préparée par David Flaherty — aujourd'hui commissaire à la protection des renseignements

information. A unique feature of our code is that it attempts to provide for dispute resolution.

More recently, the IBC has been an active participant in the development of the CSA model code for the protection of personal information, a voluntary, self-regulatory code which can be adapted and used by all business sectors across the country.

Like our own code, the CSA code is based on the 1981 OECD guidelines. The CSA code has been accepted as a national standard by the Standards Council of Canada.

The CSA Implementation Committee, of which IBC is a member, is currently discussing appropriate options to ensure compliance with the code. To the best of our knowledge, no other country in the world has developed a voluntary privacy code, so there are no precedents to be followed in this area. All of us who are involved in this field acknowledge that the development of implementation options, including oversight mechanisms, is crucial to the acceptability and success of the code.

The CSA code states that it can be tailored to fit the business practices of a specific industry. Guided by a privacy committee made up of chief executive officers of a number of our companies, IBC tailored the CSA code to the requirements of our industry. In doing that, we did not make a single change to any of the 10 principles in the CSA code. The only changes that were made are to the commentary on the principles, as the CSA code allows.

I am pleased to say that in June of this year, our board of directors approved the wording of the new tailored code. We have recently submitted our tailored code to QMI — the Quality Management Institute, a division of the Canadian Standards Association — for its opinion on whether the code conforms to the expectations of the CSA code.

In addition, we have been much involved, through the CSA implementation committee, in the development of our workbook and operations manual. We are continuing our work in this area so as to provide our companies with as informative and helpful a guide to fully implementing the code as possible.

To further consumers' understanding of privacy, IBC is developing a pamphlet which will set out the type of information required by the industry for underwriting policies and settling claims, and for identifying the persons who would have access to that information. The intent is that this brochure will be given a very wide distribution.

As part of the oversight process, and to protect the privacy rights of consumers, we also intend to expand the role of our consumer centres in monitoring privacy issues. Our five regional consumer centres will ensure that privacy issues are recorded and

personnels en Colombie-Britannique — en vue des audiences de 1992-1993 de votre comité sur la question de la protection des renseignements personnels. Notre code a comme particularité exclusive de tenter de fournir un mécanisme de résolution des conflits.

Plus récemment, le BAC a participé activement à l'élaboration du code modèle de l'ACNOR, un code volontaire, autoréglementaire, qui peut être adapté et utilisé par tous les secteurs d'activité commerciale du pays.

Comme notre propre code, le code de l'ACNOR s'inspire des lignes directrices de 1981 de l'OCDE. Il a été accepté comme norme nationale par le Conseil canadien des normes.

Le comité de mise en oeuvre de l'ACNOR, dont le BAC est membre, examine actuellement diverses options pour veiller à ce que le code soit respecté. À notre connaissance, aucun autre pays au monde n'a élaboré un code volontaire pour assurer la protection des renseignements personnels, de sorte qu'on ne peut s'inspirer de précédents en cette matière. Tous les intervenants dans ce domaine reconnaissent que l'élaboration d'options d'application, notamment de mécanismes de surveillance, est cruciale pour que le code soit accepté et respecté.

Le code de l'ACNOR est conçu de manière à pouvoir être adapté aux particularités de chaque industrie. En se fondant sur les recommandations d'un comité d'étude sur la protection des renseignements personnels formé de cadres supérieurs d'un certain nombre de nos sociétés membres, le BAC a fait sien le code de l'ACNOR, en l'adaptant aux besoins de notre industrie. Aucun changement n'a été apporté aux dix principes inscrits dans le code de l'ACNOR. Seuls les commentaires sur ces principes ont été modifiés, comme le permet le code de l'ACNOR.

Je suis heureux de vous signaler qu'en juin dernier, notre conseil d'administration a approuvé le libellé de ce nouveau code. Nous avons récemment demandé au Quality Management Institute, le QMI, une division de l'Association canadienne des normes, de vérifier si notre code satisfait aux mêmes exigences que celui de l'ACNOR.

Nous avons par ailleurs consacré beaucoup d'efforts, dans le cadre de notre participation aux travaux du comité de mise en oeuvre des normes de l'ACNOR, à l'élaboration d'un guide de fonctionnement, ou manuel d'exploitation, pour notre association. Nous poursuivons ce travail de préparation pour pouvoir fournir à nos sociétés membres un guide qui sera pour eux une source de renseignements et qui les aidera à appliquer le mieux possible le nouveau code.

Pour aider les consommateurs à s'y retrouver en matière de protection des renseignements personnels, notre organisme est à préparer une brochure qui précisera quels renseignements sont requis pour l'émission des polices d'assurance et le règlement des sinistres et quelles personnes doivent avoir accès à ces renseignements. Le BAC se propose de diffuser largement cette brochure.

Dans le cadre du processus de surveillance, et pour sauvegarder le droit des consommateurs à la protection de leurs renseignements personnels, nous entendons également élargir le rôle de surveillance que jouent nos centres de services à la clientèle

directed to the appropriate person within each insurance company who has been designated to deal with them.

While we continue to believe that the industry can self-regulate in the area of privacy, we do not object to regulations governing the collection, use, retention, and disclosure of consumer information, nor are we opposed to a legislative framework to protect personal data. However, we strongly urge that regulators avoid trying to micromanage the information systems of financial institutions.

The Honourable Allan Rock, in a recent speech to the Eighteenth International Conference on Privacy and Data Collection in Ottawa, made the point that total privacy will never be achieved simply by legislation. To be effective, he argued that the system must engage the whole-hearted support and cooperation of the private sector in general. We are committed to giving that support and cooperation.

Mr. Rock recognized the potential for jurisdictional conflict and stressed the need for consultation with the provinces and territories, with business groups and with the public. We look forward to being involved in that process.

Senator Meighen: Perhaps you have information which I do not. In your executive summary, Mr. Anderson, you mentioned the word "commitment" in the budget and that existing regulations will continue until at least 2002. I was just looking at the white paper. On page 14, it refers to the task force study and states:

This study will shape the next round of amendments to the legislation which the government proposes will take place no later than five years after the passage of the 1997 legislation.

This presumably means no later than 2002, which is somewhat different from a commitment to keep existing regulations in place until 2002. What do I not know that you know?

Mr. Anderson: We pursued that line in the report with the Department of Finance. We know that you cannot develop and pass regulations or new legislation in two months. However, it is our understanding that the process will culminate in the effective date of any new regulation being 2002. I think there would be a clear, major misunderstanding with some of the key financial services groups, including ourselves and perhaps the brokers, if that were not the case.

We know that elements being studied here, such as the CPA and certain elements outlined in the task force, are slated for legislative change. However, it is our view that we have already

relativement aux problèmes liés à la protection des renseignements personnels. Nos cinq centres de services régionaux veilleront à ouvrir un dossier sur tout problème de cette nature et à en saisir la personne qui aura été désignée pour traiter ce genre de dossier au sein de la société d'assurance concernée.

Même si nous continuons de croire que l'industrie peut s'autoréglementer en matière de protection des renseignements personnels, nous ne nous opposons pas à l'établissement de règlements sur la collecte, l'utilisation, la conservation et la communication de renseignements concernant le consommateur ni à la mise en place d'un cadre législatif visant à assurer la confidentialité des renseignements personnels. Nous exhortons toutefois les organismes de réglementation à éviter de gérer à la pièce les systèmes d'information des institutions financières.

Dans une allocution qu'il a prononcée récemment à Ottawa à l'occasion de la dix-huitième Conférence internationale sur la protection et la collecte des renseignements personnels, l'honorable Allan Rock a soutenu que la protection des renseignements personnels ne pourra jamais être entièrement assurée uniquement par la voie législative. Il a fait valoir que, pour être efficace, le système doit compter sur l'appui et la collaboration enthousiastes du secteur privé en général. Nous nous engageons à apporter notre appui et notre collaboration en ce sens.

M. Rock a admis qu'il y avait un certain risque de conflit de compétences et a insisté sur la nécessité de tenir des consultations à ce sujet avec les provinces et les territoires, ainsi qu'avec les groupes d'affaires et la population. Nous sommes impatients de participer à ce processus.

Le sénateur Meighen: Peut-être disposez-vous de renseignements que je n'ai pas. Dans votre sommaire, monsieur Anderson, vous faites allusion à un «engagement» pris dans le budget, et vous affirmez que la réglementation existante sera maintenue au moins jusqu'à l'an 2002. Je viens tout juste de parcourir le Livre blanc. À la page 15 du Livre blanc, à propos du groupe de travail, on peut lire:

Cet examen aidera à formuler les modifications de la prochaine révision législative, que le gouvernement entend mettre en place au plus tard cinq ans après l'adoption des modifications législatives de 1997.

À mon sens, cela veut dire pas plus tard qu'en l'an 2002, ce qui est quelque peu différent d'un engagement à maintenir la réglementation actuelle jusqu'en 2002. Que savez-vous que je ne sais pas?

M. Anderson: C'est le point de vue que nous avons fait valoir dans notre rapport au ministre des Finances. Nous admettons qu'il n'est pas possible de préparer et d'adopter un règlement ou une nouvelle législation en deux mois. Quoi qu'il en soit, nous avons compris que le processus de mise en place d'une nouvelle réglementation aboutirait en l'an 2002. À mon avis, on assisterait à un net et immense malentendu avec certains des principaux groupes du secteur des services financiers, y compris le nôtre et peut-être celui des courtiers, si tel n'était pas le cas.

Nous savons que certaines questions actuellement à l'étude, comme celle du système des paiements, et certaines autres qui ont été mises en lumière par le groupe de travail, doivent déboucher

accelerated this from a ten-year cycle to a five-year cycle. Moving to a two- or three-year cycle would in effect mean that you have your financial services business sector engaged for long periods of time in distracting debate about financial powers. I do not think that is productive. I think it would be the view of our members that it is not productive to continue to seek to accelerate these reviews to the point where, after a while, they are continuous.

The Chairman: I strongly disagree with you on two grounds.

First, it is hard to regard this current round as a review. It is a technical fixing-up, but it is not any major change. Indeed, the major change issues have all been turned over to the task force. If there were to be a major change in the year 2000, for example, it would represent the first significant change in eight years. It would not be a three-year change.

Second, on the assumption that the task force reports mid-1998 — and this committee has planned an extensive set of hearings on its report in the latter half of 1998 so that the government will have advice from the task force and this committee at the end of 1998 — to then not respond to that advice with legislation for four years would be foolish. The government would end up developing legislation on the basis of information that is two, three or three-and-a-half years old. It would be in everyone's interest to remove the uncertainty that will inevitably linger once the task force has reported and once this committee has completed its assessment of the task force report.

It is not in anyone's business interest to have uncertainty linger. I, for one, would passionately hope that you would get legislation fairly soon following our report arising from our hearings on the task force report, which, in practical legislative terms, means late 1999 or early 2000.

Do I know that that is the government's plan? No, I do not. I do not make announcements for the government; I am merely doing a logical analysis of the situation. I would think that the business community, collectively, would want that kind of scenario to unfold rather than a scenario where a task force report remained out there for approximately four years with no government response.

I tell you that because there are different views, and you should understand that. You should not be stunned if someone makes that announcement in late 1999 or 2000. At that point, it would not be fair for you to say that you were surprised. I am trying to eliminate that possibility.

Mr. Anderson: I am surprised now.

The Chairman: Better now than later.

sur des modifications législatives. Nous sommes toutefois d'avis que le cycle de révision a déjà été suffisamment écourté, étant donné qu'on l'a fait passer de dix ans à cinq ans. En réalité, si on le réduisait à deux ou trois ans, le secteur des services financiers s'en trouverait engagé dans de longs et gênants débats à propos des pouvoirs commerciaux. Je ne pense pas qu'un tel exercice soit très productif. Je crois que nos membres jugeraient qu'il ne serait pas sage de précipiter ces révisions au point d'en faire éventuellement un processus d'examen continu.

Le président: Je suis en profond désaccord avec vous pour deux raisons.

Premièrement, j'ai du mal à percevoir le processus en cours comme un cycle de révision le processus en cours. Il a pour objet d'effectuer une mise à jour technique, et non d'apporter des modifications importantes. D'ailleurs, l'étude de toutes les questions pouvant donner lieu à des changements importants a été confiée au groupe de travail. Si on apportait des modifications majeures à la législation en l'an 2000, par exemple, il s'agirait de la première révision significative en huit ans. On ne peut donc parler de cycle triennal.

Deuxièmement, en présumant que le groupe de travail remettra son rapport au milieu de 1998 — et notre comité prévoit tenir une importante série d'audiences sur ce rapport dans la deuxième moitié de 1998, de sorte que, à la fin de 1998, le gouvernement connaîtra à la fois les recommandations du groupe de travail et celles de notre comité —, il serait insensé que le gouvernement attende quatre ans avant d'adopter une nouvelle législation pour donner suite aux recommandations de ce rapport. Le gouvernement se trouverait alors à modeler sa législation sur des informations datant de deux ou trois ans, voire de trois ans et demi. Il serait dans l'intérêt de tous de dissiper l'incertitude qui régnera inévitablement une fois que le groupe de travail aura remis son rapport et que le comité en aura terminé l'évaluation.

Il ne serait dans l'intérêt de personne, sur le plan commercial, qu'on demeure dans l'incertitude. Pour ma part, je souhaite vivement qu'on ne tarde pas à adopter la nouvelle législation une fois que nous aurons remis notre rapport à la suite des audiences que nous aurons tenues sur le rapport du groupe de travail, ce qui, en pratique, du point de vue du calendrier législatif, veut dire à la fin de 1999 ou au début de l'an 2000.

Ai-je appris que tel est le plan du gouvernement? Absolument pas. Je n'annonce rien au nom du gouvernement. Je ne fais qu'analyser logiquement la situation. Je suis porté à croire que le milieu des affaires, dans son ensemble, souhaiterait ce genre de déroulement plutôt qu'un scénario où le gouvernement mettrait environ quatre ans à réagir au rapport du groupe de travail.

Si je vous dis cela, c'est pour que vous compreniez que tous ne partagent pas votre avis sur cette question. Il n'y aurait donc pas lieu de vous étonner si une nouvelle législation était annoncée vers la fin de 1999 ou le début de l'an 2000. Vous n'auriez alors pas raison de vous déclarer surpris. J'essaie d'éliminer cette possibilité.

M. Anderson: C'est maintenant que je suis surpris.

Le président: Mieux vaut maintenant que plus tard.

Mr. Anderson: I do not think that is the widespread understanding out in the business community.

The Chairman: I am not announcing government policy. I am announcing what I think is a reasonable proposition. The government can disown me, but it seems to be a plausible scenario.

Senator Angus: I should like to hear your association's understanding once the white paper comes out, should the government choose this segmented approach. There has been the study on the payments system, the task force, and then this set particular set of hearings. You have covered it already, but I should like to be sure that I understand your understanding.

Mr. Anderson: First, it was never our understanding that there would be a legislative freeze on everything to do with financial services for the next five years. We read in the white paper, for example, with respect to a number of designated issues, such as the Canadian Payments Association, that there would be a separate, special report which may be the subject of some legislative change in the interim period.

In respect of the major issue that arose over business powers, we have been debating that issue in this country since 1987. The review of the Bank Act was originally every 10 years; now it has become every five years. We think that is good enough.

The testimony, both here and in front of the House of Commons Finance Committee, suggests that, on the whole, the financial sector in Canada is working well. Why we would seek to accelerate these reviews except in the areas that are designated in the white paper for specific review, I really do not know.

Senator Angus: What do you think the role of the task force is, then?

Mr. Anderson: It is to lay the groundwork for the next round of legislative review which, given recent history and our understanding of the decision made on March 6, 1996, would be effective in the year 2002.

Senator Angus: In 2002 instead of 1999, as the chairman divined?

Mr. Anderson: Yes.

Senator Meighen: You say that you support the government's intention to develop a framework legislation, but you remind the government that confidentiality is a business necessity in financial institutions in general, and in the property and casualty insurance sector in particular.

What are you putting us on guard against? Is it overweening legislation in this area? Also, what is your view on the white paper's suggestion that the government proposes to permit financial institutions to carry on both information processing and specialized financial activities in-house rather than in a subsidiary? If those functions were being done in a subsidiary, regulations could say, for example, "Thou shalt not transfer any confidential personal information from the subsidiary to the parent," whereas if they were being done in-house, presumably all

M. Anderson: Je ne crois pas que ce soit là la façon dont la communauté d'affaires a compris les choses en général.

Le président: Je n'annonce pas de politique gouvernementale. Je vous fais part de ce qui m'apparaît souhaitable. Il se peut que le gouvernement me contredise, mais ce scénario me semble plausible.

Le sénateur Angus: J'aimerais connaître l'interprétation de votre association une fois que le Livre blanc sera publié, si le gouvernement optait pour une approche par domaine. Il y a eu l'étude sur le système de paiements, le groupe de travail, puis la présente série d'audiences. Vous avez déjà traité de cela, mais je veux m'assurer que j'ai bien compris votre point de vue.

M. Anderson: D'abord, nous n'avons jamais cru que toute réforme législative relative aux services financiers serait bloquée d'ici les cinq prochaines années. Nous avons lu dans le Livre blanc, par exemple, en ce qui a trait à un certain nombre de questions précises, comme celle de l'Association canadienne des paiements, qu'il y aurait un rapport distinct, spécial, qui pourrait donner lieu à des changements législatifs au cours de cette période.

En ce qui a trait à l'importante question qui a été soulevée à propos des pouvoirs commerciaux, nous en débattons dans notre pays depuis 1987. À l'origine, la Loi sur les banques devait être revue tous les dix ans. Elle l'est maintenant tous les cinq ans. Nous croyons qu'on a suffisamment écourté ce cycle.

D'après les témoignages entendus tant ici qu'au comité des finances de la Chambre des communes, il semble que, dans l'ensemble, notre secteur financier fonctionne bien. Pourquoi voudrions-nous précipiter ces révisions, sauf dans les domaines désignés dans le Livre blanc comme devant faire l'objet d'un examen particulier? Je me le demande vraiment.

Le sénateur Angus: Dans ce cas, quel rôle doit jouer le groupe de travail, d'après vous?

M. Anderson: Jeter les bases du prochain cycle des révisions législatives qui, compte tenu des récents développements et de notre interprétation de la décision qui a été prise le 6 mars 1996, entreraient en vigueur en l'an 2002.

Le sénateur Angus: En 2002, plutôt qu'en 1999 comme le président?

M. Anderson: Oui.

Le sénateur Meighen: Vous dites que vous appuyez l'intention du gouvernement d'élaborer une loi-cadre, mais vous rappelez au gouvernement que la protection des renseignements personnels s'impose d'elle-même dans le cas des institutions financières en général, notamment dans le secteur de l'assurance de dommages.

Contre quoi nous mettez-vous en garde? Est-ce contre le risque de réglementer à outrance ce domaine? Par ailleurs, que pensez-vous de l'intention annoncée par le gouvernement dans le Livre blanc de permettre aux institutions financières d'effectuer à l'interne les activités de traitement de l'information et de financement spécialisé plutôt par l'intermédiaire de filiales? Si ces fonctions étaient assurées par une filiale, le règlement pourrait interdire, par exemple, le transfert de renseignements personnels confidentiels entre la filiale et l'institution mère, alors que si ces

that information would be there for you to look at and use as you see fit.

Mr. Anderson: I will ask Mr. Kennedy to answer this. He has been dealing with privacy issues for a very long time.

Mr. Kennedy: We are concerned that the uniformity commissions are currently developing a uniform law on privacy, which will probably come forward next year. The federal government has announced a need for framework legislation. The Canadian Standards Association has done an awful lot of work in developing a model code. We would hope that, with any legislation that goes forward, the government would lean very heavily on the work that has been done by the CSA rather than try to develop a whole new set of approaches.

Senator Meighen: What about my in-house suggestion?

Mr. Kennedy: I am not quite sure what you were getting at there.

Senator Meighen: I was wondering if you had any information to help me understand what the white paper is getting at.

Mr. Kennedy: There are a number of ancillary business activities that companies were allowed to do but, to do them, they had to set up subsidiaries. The government is now saying these things can be done in-house. We would want — and certainly our code would ensure this — safeguards to be in place within the company so that information is only seen by the people who need to have it and it is only used for the particular purpose for which it is wanted. It must not be available just to anyone. There must be restrictions on access, for example, and things of that nature.

Senator Meighen: Do you conclude that the reason for this suggestion is to save on costs? Do you think there would be a substantial saving on costs if the information were kept in-house as opposed to being kept in a subsidiary?

Mr. Kennedy: I suspect there would be quite a substantial savings on cost.

Senator Meighen: I wonder about that, and I invite you to wonder about that. The cost of incorporating a subsidiary is not overwhelming. Modern technology — the fine points of which I find very difficult to understand but my children do not — seemingly would not cause any problem in having access to that information for those who are entitled to it, but if it were in-house, would it not be more difficult to set up Chinese walls, or walls of any other kind, around that information?

Mr. Kennedy: I do not think so. The property and casualty industry is well used to this situation of having to put Chinese walls in place. We are accustomed to situations where one insurer is involved, for example, in an accident between two parties where both have that insurer. Companies must appoint separate

tâches étaient exécutées à l'interne, ces renseignements seraient disponibles et on pourrait les consulter et les utiliser à volonté.

M. Anderson: Je vais demander à M. Kennedy de répondre. Il s'occupe de questions relatives à la protection des renseignements personnels depuis fort longtemps.

M. Kennedy: Nous craignons que les commissaires chargés de l'uniformisation des normes n'élaborent une législation uniforme en matière de protection des renseignements personnels. Cette législation sera probablement proposée l'an prochain. Le gouvernement fédéral a déjà fait savoir qu'il jugeait nécessaire une loi-cadre. L'Association canadienne des normes s'est évertuée à concevoir un code modèle. Nous espérons que si le gouvernement devait élaborer une nouvelle loi, il s'inspirerait très largement du travail qui a déjà été accompli par l'ACNOR plutôt d'essayer de repenser toute chose.

Le sénateur Meighen: Que répondez-vous à ma question concernant les activités à l'interne?

M. Kennedy: Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris votre question.

Le sénateur Meighen: Je me demandais si vous saviez des choses qui m'aideraient à comprendre les objectifs poursuivis dans le Livre blanc.

M. Kennedy: Il y a un certain nombre d'activités commerciales secondaires que les institutions financières avaient le droit d'exercer, mais elles devaient le faire par l'intermédiaire de filiales. Le gouvernement estime maintenant que ces activités peuvent être accomplies à l'interne. Nous voudrions — et notre code pourrait certes l'assurer — que les institutions financières mettent en place des mécanismes de protection assurant que les renseignements ne seront accessibles qu'aux personnes qui ont besoin d'en prendre connaissance et qu'ils ne seront utilisés que pour les fins particulières pour lesquelles ils ont été obtenus. Il ne faut pas qu'ils soient accessibles à tout le monde. Il faut en restreindre l'accès, par exemple, et prendre d'autres précautions.

Le sénateur Meighen: En concluez-vous que cette suggestion vise à réduire les coûts? Croyez-vous qu'on réaliserait des économies substantielles si les renseignements étaient gardés à l'interne plutôt que dans une filiale?

M. Kennedy: J'ai le sentiment que ce changement permettrait effectivement des économies vraiment substantielles.

Le sénateur Meighen: Je me le demande et je vous invite à vous le demander également. La constitution d'une filiale en personne morale ne coûte pas très cher. Avec la technologie moderne — dont j'ai beaucoup de difficulté à comprendre la fine pointe, contrairement à mes enfants — il serait, semble-t-il, relativement facile de ne donner accès à ces renseignements qu'aux personnes autorisées à en prendre connaissance, mais s'ils étaient gardés à l'interne, ne serait-il pas plus difficile de retenir ces renseignements à l'intérieur d'une muraille de Chine?

M. Kennedy: Je ne le crois pas. L'industrie de l'assurance de dommages est couramment appelée à dresser des murailles de Chine. Nous sommes souvent placés dans des situations où un même assureur doit traiter un cas d'accident dans lequel les deux parties impliquées sont l'une et l'autre ses clients. La société doit

adjusters and must put Chinese walls in place to ensure that confidential medical information, for example, does not transfer across.

Senator Meighen: Is it your experience that that works effectively?

Mr. Kennedy: To my knowledge, that is working quite well.

The Chairman: At the end of your executive summary, you make a statement that I should like you to clarify because I did not understand it.

You say that future discussions of financial services reform will have to be based on a greater appreciation by policy makers of the distinct nature of P and C business. What is it you feel that policy makers — and in part that includes us — do not understand about the nature of your business? It was my sense that we did understand it, but for the record it would be helpful to explain the unique part of your business versus other parts of the financial services sector.

Mr. Anderson: Fundamentally, it boils down to the fact that we are not an intermediary financial service. We do not raise deposits, re-lend and live off the spread. We are a short-term risk assessment business. Most of our contracts, as you know, operate for a year. The kind of skill sets that we bring to bear in terms of risk assessment and risk management, in effect, do not exist in deposit-taking institutions. The economy-of-scale argument that deposit-taking institutions use to further their own business aims does not apply to the same extent in the property and casualty business as it does, for example, in the banking business.

The overhead cost of serving customers is very much higher in the property and casualty business because we are out at disaster sites helping people recover and providing services beyond financial services. We provide aid and comfort to accident victims; we rehabilitate people who have been injured and many times have lost everything of value to them. It is a completely different business.

The Chairman: You have made clear that it is a completely different business from the deposit-taking business. It would help us if you would explain how you see your side of the business as different from the life insurance business. I realize that you are insuring different things, but could you explain it from a business standpoint?

Mr. Anderson: There are two things that set us apart. One is the nature of the contracts, being short-term versus long-term, although some of them are becoming longer when you deal with long-term liabilities for accident victims. There is as well the extent to which settling a claim in this business does involve, many times, much more extensive inter-personal interaction than it does in the life business. I do not want to trivialize it in any way, but in their case it is sometimes simply a matter of writing a cheque; in our case it is not.

alors désigner des experts en sinistre différents et doit dresser une muraille de Chine pour s'assurer que les renseignements confidentiels consignés dans le dossier médical d'une partie, par exemple, ne seront pas divulgués à l'autre partie.

Le sénateur Meighen: D'après votre expérience, ce mécanisme est-il efficace?

M. Kennedy: À ma connaissance, il fonctionne à merveille.

Le président: À la fin de votre sommaire, vous affirmerez quelque chose que je ne comprends pas très bien et que j'aimerais vous voir clarifier.

Vous y signalez que la poursuite des discussions au sujet de la réforme des services financiers exige que les décideurs comprennent mieux le caractère distinctif de l'assurance de dommages. En quoi, selon vous, les décideurs — et nous en sommes — ne comprennent pas la nature de votre industrie? Je croyais que nous nous y retrouvions, mais, pour le compte rendu, il serait utile de nous expliquer ce qu'il y a d'unique dans votre industrie par rapport aux autres segments du secteur des services financiers.

M. Anderson: Fondamentalement, cette différence tient au fait que nous ne servons pas d'intermédiaire financier. Nous ne recevons pas de dépôts que nous reprêtons et dont nous disposons à notre guise. Nous constituons une industrie d'évaluation de risques à court terme. La plupart de nos contrats, comme vous le savez, sont annuels. Le genre de compétence qu'il nous faut posséder pour bien évaluer et gérer les risques n'est pas nécessaire dans les institutions qui acceptent des dépôts. L'argument des économies d'échelle que les institutions qui reçoivent des dépôts utilisent pour étendre leurs activités commerciales ne vaut pas au même titre pour l'industrie de l'assurance de dommages que pour le secteur bancaire, par exemple.

Le coût fixe des services à la clientèle est considérablement plus élevé dans l'industrie de l'assurance de dommages que dans les autres secteurs, car nous devons nous rendre sur les lieux des sinistres pour aider les gens à se remettre et leur fournir des services qui vont au-delà des services financiers. Nous fournissons de l'aide et du réconfort aux victimes d'accident; nous contribuons à la réadaptation des gens qui ont été blessés et qui, dans bien des cas, ont perdu tout ce qui avait pour eux de la valeur. C'est une industrie tout à fait différente.

Le président: Vous avez expliqué clairement que vos opérations commerciales diffèrent considérablement de celles des institutions de dépôts. Il nous serait utile que vous nous expliquiez en quoi, selon vous, votre industrie diffère de celle de l'assurance-vie. Je sais que vous n'assurez pas les mêmes choses, mais qu'est-ce qui vous distingue du point de vue commercial?

M. Anderson: Il y a deux éléments qui nous distinguent. L'un est la nature de nos contrats, qui sont à court terme plutôt qu'à long terme, même si certains de nos contrats vont bien au-delà du court terme, quand il s'agit de verser des indemnités à des victimes d'accident. Il y a aussi le fait que le règlement des sinistres dans notre industrie suppose, dans bien des cas, beaucoup plus d'interaction interpersonnelle que dans l'assurance-vie. Je ne veux pas simplifier à outrance ma description de ce qu'il en est, mais, dans le cas de l'assurance-vie, il suffit parfois d'émettre un chèque, ce qui n'est jamais aussi simple dans notre industrie.

The Chairman: That is a difference in service, but not necessarily a difference from a regulatory standpoint.

Mr. Anderson: In the history of regulators adopting regulations in the field of P and C, there has been a tendency, although this is now improving, to apply solutions which work for life insurance to P and C as well.

Senator Angus: I inferred from your comments that you believe there to be overregulation in your field and that the burden of regulation is out of step with the burden in other countries.

I am aware that a number of your members do business in other jurisdictions. Are the Canadian regulations more onerous than those in other countries?

Mr. Anderson: It would seem so, based on the preliminary work that we have done. We have asked OSFI to work with us in looking at this in other jurisdictions. With regard to the degree of systemic risk involved in our companies, no one in our industry has more than about 7 per cent market share. There are 240 companies operating in this field. The degree of risk to the system, given that the assets constitute 3 per cent of all financial assets, is nowhere near what it would be with the failure of a major life insurance company or the failure of a major bank.

In that respect, applying the same regulatory regime seems to be overkill. We are simply arguing that we should look at that from the point of view of how efficient it is to be examining these companies on such a regular basis, perhaps dragging resources away from where they could be more usefully put.

I have given you some examples which we feel could use further study. The superintendent has been quite open to examining those questions. We are paying a lot of money for regulatory supervision in this country and some of it is simply duplication of effort between the federal government and the provincial governments.

Senator Angus: Are your members concerned at all about entry of non-Canadian P and C insurers into this market?

Mr. Anderson: No.

Senator Angus: I understand that a number of foreign underwriters in your field do find the regulatory burden to be out of step with other jurisdictions and, indeed, find it an inhibition to coming into this market, therefore depriving, in my view, Canadian consumers of a greater capacity of certain risks. Do you agree with that?

Le président: Il s'agit là d'une différence dans les services, mais pas nécessairement d'une différence du point de vue de la réglementation.

M. Anderson: Dans le passé, les organismes de réglementation dans le domaine de l'assurance de dommages ont eu tendance, quoique à cet égard on note maintenant une amélioration, à nous arriver avec des solutions qui, du seul fait qu'elles s'étaient révélées efficaces dans le secteur de l'assurance-vie, leur semblaient convenir à notre secteur.

Le sénateur Angus: J'ai déduit de vos commentaires que vous croyez qu'il y a une surréglementation dans votre domaine et que le fardeau de la réglementation qui s'applique à votre secteur est démesuré par rapport à celui qu'on observe dans d'autres pays.

Je sais qu'un certain nombre de vos membres font affaire dans d'autres pays. Est-ce que la réglementation canadienne est plus lourde que celle d'autres pays?

M. Anderson: Il semblerait que oui, si on se fonde sur les études préliminaires que nous avons effectuées. Nous avons demandé au BSIF d'examiner avec nous ce qu'il en est à cet égard dans d'autres pays. Quant au degré de risque que présentent nos sociétés par rapport à l'ensemble du système, je vous rappelle qu'aucune d'elles ne détient plus de 7 p. 100 environ du marché. Nous sommes 240 sociétés dans notre domaine. Par exemple, la faillite d'une société dans notre secteur mettrait bien moins en péril l'ensemble du système, comme tenu du fait que l'actif total des sociétés d'assurance de dommages ne représente que 3 p. 100 de l'actif global des institutions financières canadiennes, que ne le ferait une éventuelle faillite d'une importante société d'assurance ou d'une importante banque.

En ce sens, l'imposition du même régime réglementaire à tous les secteurs semble exagérée. Nous soutenons simplement qu'il faudrait examiner cette question du point de vue de l'à-propos d'effectuer des vérifications aussi fréquentes, qui mobilisent peut-être des ressources qu'on aurait avantage à utiliser autrement.

Je vous ai fourni quelques exemples de mesures qui, à notre avis, pourraient faire l'objet d'une étude plus poussée. Le surintendant s'est montré tout à fait disposé à examiner ces questions. Les activités de surveillance réglementaire au Canada nous coûtent très cher et, dans certains cas, les efforts du gouvernement fédéral et ceux des provinces font carrément double emploi.

Le sénateur Angus: Vos membres ne craignent-ils pas l'arrivée d'assureurs étrangers sur le marché canadien de l'assurance de dommages?

M. Anderson: Non.

Le sénateur Angus: Si j'ai bien compris, un certain nombre d'assureurs étrangers dans votre domaine trouvent qu'ici le fardeau de la réglementation est démesuré par rapport à ce qu'il est dans d'autres pays. Ils estiment que cette situation les empêche de percer notre marché, ce qui, à mon sens, enlève aux consommateurs canadiens des chances d'assurer certains risques. Êtes-vous de cet avis?

Mr. Anderson: I would have to know the specific circumstances, but on the whole I would say no. The barriers to entry in Canada are pretty low, in terms of capital requirements. We have 240 companies in this field and a relatively small population.

Senator Angus: Once in, though, the additional regulatory burden which they do not find in the U.K., Europe or the U.S. is inhibiting.

Mr. Anderson: That is the case I tried to make in my remarks. What worries us about doing international comparisons is the tendency of regulators to jump to the higher level. They start leap-frogging one another in pursuit of purity, and in the meantime the costs get loaded on to our sector, and those costs ultimately flow back to the consumer.

Senator Angus: We heard some witnesses yesterday from other areas of the financial services sector who appeared to want to have it both ways. They say, on one hand, that they are open to competition and let the barriers fall. On the other hand, they say that we should not do things to inhibit their growth or their opportunity to get into other areas and to be competitors in other branches of the sector.

Are you able to say unconditionally that competition is not a preoccupation with your people? You favour open compensation?

Mr. Anderson: Yes, as long as it is fair. When there are 240 companies fighting for market share, that is a pretty good sign that there is a lot of competition in the marketplace.

Senator Austin: I have two questions which you can probably answer almost with a "yes" or a "no".

You had no comments to make about the reinsurance industry. Is that because there is nothing that you would suggest be changed in the relationship between the primary insurers and the reinsurers?

Mr. Kennedy: I think it is a reflection of the fact that the Insurance Companies Act itself does not distinguish between insurers and reinsurers.

Senator Austin: So the regulatory regime is the same for both types of entities?

Mr. Kennedy: Yes.

Senator Austin: What about the investment standards allowed to P and C companies, that is, what you can invest your reserves in? Do you have any comment to make on that, or are you content with the regulation?

Mr. Anderson: We are satisfied with the new investment rules and the scope. We have not seen a problem there.

M. Anderson: Il faudrait que je connaisse les circonstances de chaque cas pour pouvoir juger de la question, mais, dans l'ensemble, je dirais que non. Les obstacles à l'entrée au Canada sont plutôt minces en ce qui concerne les exigences de capitalisation. Nous avons ici 240 sociétés dans ce domaine pour une population relativement restreinte.

Le sénateur Angus: Il reste que le fardeau réglementaire supplémentaire que ces sociétés étrangères n'ont pas à supporter lorsqu'elles s'installent au Royaume-Uni, en Europe ou aux États-Unis est dissuasif.

M. Anderson: C'est ce que j'ai tenté de faire valoir dans mes propos. Ce qui nous inquiète, dans les comparaisons avec les autres pays, c'est la tendance qu'ont les organes de réglementation à s'ajuster en fonction du plus haut niveau. Ils s'épient les uns les autres à la recherche de la pureté et, pendant ce temps, nos coûts augmentent, et c'est finalement le consommateur qui écope.

Le sénateur Angus: Hier, nous avons entendu des témoins d'autres segments du secteur des services financiers qui semblent souhaiter une ouverture dans les deux sens. D'une part, ils disent qu'ils sont ouverts à la concurrence et qu'il faudrait lever les barrières. D'autre part, ils nous demandent de ne rien faire qui puisse limiter leur croissance ou leur accès à d'autres secteurs ou les empêcher d'entrer en compétition dans d'autres branches de leur secteur.

Pouvez-vous vraiment affirmer carrément que la concurrence n'inquiète pas vos membres? Êtes-vous en faveur de l'ouverture tous azimuts?

M. Anderson: Oui, pourvu que les règles du jeu soient équitables. L'existence dans notre secteur de 240 sociétés qui se disputent chacune leur part du marché n'indique-t-elle pas que la concurrence y est vive?

Le sénateur Austin: J'ai deux questions auxquelles vous pourriez probablement répondre par un «oui» ou par un «non».

Vous n'aviez aucun commentaire à formuler à propos de l'industrie de la réassurance. Est-ce parce que, à votre avis, il n'y a rien à changer dans les relations entre les assureurs et les réassureurs?

M. Kennedy: Cette absence de commentaire illustre simplement que la Loi sur les sociétés d'assurance elle-même ne fait pas de distinction entre les assureurs et les réassureurs.

Le sénateur Austin: Le régime réglementaire est donc le même pour les deux types d'entités?

M. Kennedy: Oui.

Le sénateur Austin: Que pensez-vous des normes imposées aux sociétés d'assurance de dommages en matière d'investissement, c'est-à-dire en ce qui concerne la façon dont vous pouvez investir vos réserves? Avez-vous des commentaires à formuler à cet égard, ou êtes-vous satisfait de la réglementation?

M. Anderson: Nous sommes satisfaits des nouvelles règles sur l'investissement et de la latitude qu'on nous accorde en cette matière. Nous n'avons pas vu de problème à cet égard.

Mr. Kennedy: At the time the changes were made, the property and casualty industry was quite content with the previous rules and was not pressing for the changes that were made.

Mr. Anderson: We have made a number of technical amendment suggestions. We have not dealt with them here, but they are in the report.

The Chairman: Thank you for coming, witnesses. Our next group is from the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Welcome again, Mr. Rutledge. I should like to take one issue off the table at the very beginning. I propose, and prefer, that you not get into the joint and several issue. I only say that because I know that it was a major focus of your testimony before the house committee. As you know, we not only had a long discussion on that subject during our meetings in Calgary, but we have a series of hearings on that subject scheduled for October 28, 29 and 31. We also know the subject can lead to a lengthy debate. I noticed you have two paragraphs on that issue in your report. I would ask you to skip that issue now and deal with it at the end of the month.

Please proceed.

Mr. Graeme Rutledge, Chair, CICA Financial Institutions Reform Study Group, Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman, we appreciate the opportunity to appear before you today and to discuss the government's consultation paper on the 1997 review of financial sector legislation. We had not intended to talk about proportionate liability.

The Chairman: I raised it today because you raised it before the house committee.

Mr. Rutledge: Mr. Chairman, our written submission, which was provided to the committee yesterday, has been developed from submissions which we have made to this committee before, as well as also from comments that we are making in connection with the proposed amendments to the Canada Business Corporations Act, and the proposals in the white paper.

It also reflects the most recent mission and vision statement for Canada's CA profession, developed by the institute's vision task force, which is a task force made up of senior chartered accountants. This task force was created to address the challenge of leading our profession into the next decade.

At the outset, let me say that the CICA generally supports the changes proposed in the white paper. There are, however, some areas to which we believe improvements can be made. I do not

M. Kennedy: Au moment où les modifications ont été apportées, l'industrie de l'assurance de dommages était déjà plutôt satisfaite des règles qui existaient antérieurement et elle n'a pas exercé de pressions pour que des changements y soient apportés.

M. Anderson: Nous avons proposé un certain nombre de modifications d'ordre technique. Nous n'en avons pas traité ici, mais elles figurent dans notre mémoire.

Le président: Merci de votre présence, messieurs. Le prochain groupe que nous entendrons nous vient de l'Institut canadien des comptables agréés.

Encore une fois bienvenue, monsieur Rutledge. Je tiens tout d'abord à vous signaler un point avant que nous commençons le débat proprement dit. Je propose, et je préfère, que vous n'abordiez pas le sujet de la responsabilité solidaire. Je dis cela simplement parce que je sais que cette question a occupé une place importante dans votre témoignage devant le comité de la Chambre des communes. Comme vous le savez, non seulement nous avons eu une longue discussion à ce sujet au cours des séances que nous avons tenues à Calgary, mais nous avons prévu une série d'audiences sur cette question les 28, 29 et 31 octobre prochains. Nous savons aussi qu'une telle question risque de nous entraîner dans de longs débats. J'ai remarqué que vous y avez consacré deux paragraphes dans votre mémoire. Je vous demanderais de bien vouloir laisser de côté cette question pour le moment et d'y revenir à la fin du mois.

Je vous cède la parole.

M. Graeme Rutledge, président, groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières, Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président, nous sommes heureux de l'occasion qui nous est offerte de comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter du document de consultation du gouvernement sur l'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières. Je tiens à vous signaler cependant que nous n'avions pas l'intention de vous parler cette fois-ci de la responsabilité proportionnelle.

Le président: Si je fais cette mise au point aujourd'hui, c'est que vous en avez parlé devant le comité de la Chambre.

M. Rutledge: Monsieur le président, dans notre mémoire, qui a été envoyé à votre comité hier, nous revenons sur certaines propositions que nous vous avons soumises dans le passé et nous formulons des commentaires sur les modifications que le gouvernement entend apporter à la Loi canadienne sur les sociétés par actions ainsi que sur les propositions contenues dans le Livre blanc.

Notre mémoire repose par ailleurs sur l'énoncé de mission et de vision élaboré récemment par le groupe de travail de l'Institut qui s'est penché sur l'avenir notre profession. Ce groupe de travail, composé de comptables agréés chevronnés, a été expressément créé pour examiner comment notre profession devrait aborder les défis de la prochaine décennie.

Pour débiter, je tiens à vous dire que l'ICCA appuie d'une manière générale les propositions du Livre blanc. Nous croyons toutefois que certains aspects des réformes proposées peuvent être

propose to go over our recommendations in detail, but there are three areas which I should like to emphasize in my remarks today.

First, improvements should be made in defining the fiduciary duties of directors. The classic corporate governance model currently focuses on protecting the rights of owners of the corporation. However, the degree of protection for depositors and non-participating policyholders is less clearly defined.

The proposed reforms to the Canada Business Corporations Act recommended that no changes be made in defining the fiduciary duties of directors and the matter of defining "best interests of the corporation" be left to the courts to interpret. We believe that in the case of financial institutions it will be important to clarify the duties of directors with respect to depositors and non-participating policyholders. We believe it would be helpful to state explicitly that the directors, in addition to representing the interests of shareholders, also have the responsibility to consider the interests of depositors and non-participating policyholders.

Second, the duties of the board of directors and the audit committee with respect to control and information systems need to be clarified. The duties of the board of directors are being addressed under the Canada Business Corporations Act reforms. The CICA supports efforts in the white paper to clarify the statutory duty of audit committees of financial institutions with respect to internal controls. However, in order to respond to evolving trends, we feel the legislation must go further than the proposals suggested in the CBCA reforms and in the white paper.

The CICA supports the view of the Toronto Stock Exchange committee on corporate governance. The board has a broad responsibility for control and information systems and the committee recommends that legislation be amended to include the provision that the board shall review and evaluate whether the corporation has effective control and information systems to manage its affairs and to support the board's discharge of its responsibilities. We believe this recommendation reflects current thinking as to the role of the board.

The CICA has committed significant resources to develop guidance on the designing, assessing and reporting of the control systems of organizations. Our publication entitled, "Guidance for Directors - Governance Processes for Control", provides practical guidance to directors on how they can discharge their responsibilities for control within an organization. The publication is attached to our submission for your reference.

améliorés. Je n'ai pas l'intention de passer en revue toutes nos recommandations, mais il y a trois points sur lesquels j'aimerais insister dans mon propos d'aujourd'hui.

Premièrement, il faudrait mieux définir les obligations fiduciaires des administrateurs. Le modèle classique de gouvernement d'entreprise est actuellement axé sur la protection des droits des actionnaires. Cependant, le degré de protection des déposants et des titulaires de polices sans participation y est moins clairement défini.

Le document énonçant les propositions de réforme à la Loi canadienne sur les sociétés par actions recommandait qu'aucun changement ne soit apporté à la définition des obligations fiduciaires des administrateurs et qu'il soit laissé aux tribunaux le soin d'interpréter le sens de l'expression «au mieux des intérêts de la société». Nous croyons que, dans le cas des institutions financières, il sera important de clarifier les obligations des administrateurs par rapport aux déposants et aux titulaires de polices sans participation. Nous estimons qu'il serait utile de mentionner explicitement dans la loi que les administrateurs ont le devoir de représenter les intérêts des déposants et des titulaires de polices sans participation en plus de tenir compte des intérêts des actionnaires de leur institution.

Deuxièmement, les obligations du conseil d'administration et du comité de vérification à l'égard des systèmes de contrôle et d'information doivent être clarifiées. Les devoirs du conseil d'administration sont définis dans les propositions de réforme de la Loi canadienne sur les sociétés par actions. L'ICCA appuie les efforts déployés par les auteurs du Livre blanc en vue de préciser les obligations juridiques des comités de vérification des institutions financières en ce qui concerne les contrôles internes. L'Institut estime toutefois que, pour pouvoir s'adapter aux tendances nouvelles, il faut faire en sorte que la législation aille au-delà des suggestions formulées dans le projet de réforme de la LCSA et dans le Livre blanc.

L'ICCA adopte le point de vue du comité de la Bourse de Toronto sur le gouvernement d'entreprise. Les responsabilités imposées au conseil d'administration à l'égard des systèmes de contrôle et d'information sont relativement vagues, et le comité de la Bourse de Toronto recommande que la loi soit modifiée afin d'y inclure une disposition précisant que le conseil d'administration doit vérifier et déterminer si la société est dotée de systèmes de contrôle et d'information efficaces pour gérer ses affaires et pour faciliter l'exercice des responsabilités du conseil. Nous croyons que cette recommandation reflète bien la vision actuellement dominante en ce qui concerne le rôle du conseil d'administration.

L'ICCA a investi d'importantes ressources dans l'élaboration de lignes directrices sur la conception et l'évaluation des systèmes de contrôle des organisations et sur la communication des résultats de cette évaluation. Notre document intitulé «Recommandations à l'intention des administrateurs — Processus de gouvernement d'entreprise liés au contrôle» fournit un cadre pratique permettant aux administrateurs de s'acquitter efficacement de leurs responsabilités à l'égard des systèmes de contrôle en place au sein de leur organisation. À titre d'information, nous avons joint au présent mémoire un exemplaire de ce document.

We recognize that the CBCA does not deal with responsibility of audit committees, whereas the financial institutions legislation sets out specific responsibilities for this committee. We believe that the duties of the audit committee set forth in financial institutions legislative reform should be made to conform to the model of the recommended provision just mentioned regarding the duties of directors. In particular, financial institutions legislation should state that the audit committee shall review and evaluate whether the corporation has effective control and information systems for financial reporting and satisfy itself that management has taken appropriate action on any deficiencies that have arisen.

Finally, I would like to comment on reporting to stakeholders. The CICA supports the government's efforts to facilitate the disclosure of information to stakeholders. However, we have some concerns. As I explained earlier, the current corporate governance model focuses on protecting the rights of owners of the corporation. Information requirements in the legislation are similarly focused and designed for less technologically sophisticated times. As technology changes, so do the needs of stakeholders.

Furthermore, the TSE report on corporate governance recognizes the need to communicate with a broader range of stakeholders, such as depositors, non-participating policyholders, and so on, and the need for new ways of communicating with stakeholders over and above the annual financial statements. Although OSFI and others are making efforts to improve the information that goes to these stakeholders, disclosure requirements are evolving like a patchwork quilt on the existing system. We are concerned that this approach will lead to an inefficient and costly system.

What type of financial and non-financial information do stakeholders need? How frequently do they need it and in what format? The vision of the CA's profession is to provide guidance, advice and leadership in the evolution of corporate reporting in a digital world. Efforts are already under way to help provide the answers to some of those questions.

The CICA recently initiated a research study to investigate the impact that electronic systems are having, and are likely to have, on financial and business reporting. The CICA is also initiating research to develop new non-financial and broader financial performance measures, which are needed to track organizational behaviour in the new economy, and reporting frameworks which will enable CAs to report to senior management, to boards of directors and, eventually, to shareholders on a broader basis. The CICA also intends to develop guidance on the role of the auditor for providing assurance on the reporting entities, something which we refer to as "continuous disclosure system".

Nous constatons que la LCSA ne précise pas les responsabilités des comités de vérification, alors que la législation actuelle sur les institutions financières est explicite à cet égard. Nous croyons que l'énoncé des responsabilités des comités de vérification figurant dans le projet de réforme des institutions financières devrait être modifié pour en assurer la concordance avec la disposition dont nous venons de parler concernant la définition des responsabilités des administrateurs. La législation sur les institutions financières devrait notamment mentionner que le comité de vérification doit se demander et établir si la société est dotée de systèmes de contrôle et d'information efficaces concernant l'information financière et s'assurer que la direction a pris les mesures appropriées pour remédier aux déficiences constatées.

Enfin, j'aimerais dire un mot sur les comptes à rendre aux parties intéressées. L'ICCA approuve le désir du gouvernement de faciliter la communication de l'information aux parties intéressées, avec certaines réserves cependant. Comme je l'ai expliqué précédemment, le modèle classique de gouvernement d'entreprise est axé sur la protection des droits des actionnaires. Il en va de même des exigences législatives en matière d'information qui, par ailleurs, ont été établies en fonction d'un contexte technologique moins avancé qu'il ne l'est actuellement. Ces règles méritent donc d'être révisées, car les besoins des parties intéressées évoluent au même rythme que la technologie.

Le comité de la Bourse de Toronto sur le gouvernement d'entreprise reconnaît également la nécessité d'une plus large diffusion de l'information et recommande que celle-ci soit en outre communiquée notamment aux déposants et aux titulaires de polices sans participation. Enfin, ce comité est conscient de la nécessité de trouver de nouveaux moyens, pour communiquer l'information aux parties intéressées, qui vont au-delà de la simple transmission des rapports financiers annuels. Bien que le BSIF et d'autres s'emploient à améliorer les communications avec les parties intéressées, les exigences en matière de diffusion de l'information évoluent comme un ensemble de mesures disjointes dans le système actuel. Nous appréhendons que cette approche ne rende le système inefficace et coûteux.

De quel type d'information, financière ou autre, les parties intéressées ont-elles besoin? À quelle fréquence et par quels moyens devrait-on les informer? Les comptables agréés estiment que leur profession doit tendre à être une source de directives, de conseils et de leadership dans un univers où l'information publiée par les sociétés l'est de plus en plus sous forme numérique. Ils ont déjà entrepris de contribuer à la recherche de réponses à certaines de ces questions.

L'ICCA a récemment amorcé la rédaction d'une monographie visant à évaluer l'impact que les systèmes d'information comptable électroniques ont et sont susceptibles d'avoir sur l'information de nature financière et administrative. Il entreprend également des recherches en vue d'élaborer de nouvelles mesures non financières, ou financières plus globales, pour évaluer la performance des organisations dans le contexte de la nouvelle économie, ainsi que des cadres de référence propres à permettre aux CA de présenter des rapports plus détaillés aux dirigeants, aux administrateurs et éventuellement aux actionnaires des sociétés. L'ICCA se propose en outre de rédiger des directives sur le rôle

These studies will not provide all the answers. The CICA is certainly prepared to work with regulators and others in improving the relevance, timeliness and reliability of financial and non-financial information that is communicated to stakeholders.

That completes my opening remarks, Mr. Chairman. We will be pleased to address your questions.

The Chairman: Have you seen the recommendations in the final report of this committee on the CBCA corporate governance hearings which we held?

Mr. Rutledge: Yes, we have.

The Chairman: Are there any of those recommendations with which you disagree? I know from earlier testimony that there are a number of them with which you agree. It would be helpful if you would let us know in writing if, in fact, there are some of our recommendations with which you disagree.

I recognize that we were dealing with CBCA companies, not financial institutions. I believe that your organization probably found all of them acceptable, but if there are disagreements, it would be helpful if we knew what they were.

Mr. Rutledge: Yes, we will certainly send you that information.

The Chairman: We would like it relatively soon.

Senator Kolber: I am left with the impression, after your statement, that you are trying to slough the responsibility that accountants should have on to boards of directors. I am probably wrong, but that is certainly the impression that I get.

It seems to me that the public's expectation, or perhaps your expectation, of the efficaciousness of a board of directors, especially in a large institution, is not realistic, in the same way that the public's expectation of an accountant's statement verifying the accounts is probably beyond what it can be.

Having been involved with a number of very large companies, I know there are limitations to what the board can do and what they cannot do. They can only get reports from management and decide that they look right, because most company directors with which I am familiar are not experts in management information systems. Am I being too simplistic?

Mr. Rutledge: I appreciate the question, because it is a very important subject. You are absolutely right that, today, the duties of directors, particularly with regard to very large organizations, are such that they cannot get into the detail of transactions.

du vérificateur à l'égard de la fiabilité de ce que nous appelons l'«information continue» fournie par ceux qui sont chargés de faire rapport.

Ces études ne répondront pas à toutes les questions. Chose certaine, l'ICCA est disposé à travailler en collaboration notamment avec les organismes de réglementation pour améliorer la pertinence, la rapidité et la fiabilité de l'information tant financière que non financière communiquée aux parties intéressées.

Je termine sur ces mots mon exposé, monsieur le président. Nous serons maintenant ravis de répondre à vos questions.

Le président: Avez-vous pris connaissance des recommandations que nous avons formulées dans notre rapport final sur les audiences que nous avons tenues au sujet des dispositions de la LCSA concernant la régie interne des sociétés?

M. Rutledge: Oui, monsieur.

Le président: Y a-t-il certaines de nos recommandations auxquelles vous ne souscrivez pas? J'ai constaté que dans un précédent témoignage, vous avez mentionné que vous en approuviez au moins un certain nombre. Si, en réalité, il y en a que vous n'appuyez pas, il nous serait utile que vous nous en fassiez part par écrit.

Il faut dire que notre examen portait alors sur les sociétés régies par la LCSA et non sur les institutions financières. Je crois que votre organisme les a toutes trouvées acceptables, mais s'il y a des points auxquels vous ne souscrivez pas, il nous serait utile de le savoir.

M. Rutledge: Oui, nous vous ferons bien sûr parvenir cette information.

Le président: Nous aimerions que vous le fassiez dès que possible.

Le sénateur Kolber: D'après votre exposé, j'ai l'impression que vous essayez de refiler aux conseils d'administration des responsabilités que devraient assumer les comptables. J'ai probablement tort, mais c'est bien l'impression que vous m'avez donnée.

Il me semble que les attentes du public, et peut-être les vôtres, concernant l'efficacité d'un conseil d'administration, en particulier d'une institution de grande taille, ne sont pas réalistes, un peu comme les attentes du public à l'égard de la déclaration d'un comptable qui vérifie les comptes d'une société sont souvent démesurées.

Ayant été associé de près aux affaires de très grandes sociétés, je sais qu'il y a des limites à ce qu'un conseil d'administration peut faire. Les administrateurs doivent se contenter de prendre connaissance des rapports qui leur sont soumis par la direction et de juger si leur contenu a l'air convenable, car, à ma connaissance, la plupart des administrateurs ne sont pas des experts en systèmes d'information de gestion. Trouvez-vous que je simplifie les choses à outrance?

M. Rutledge: Je suis heureux que vous me posiez cette question, car vous touchez là un point très important. Vous avez tout à fait raison de dire que, de nos jours, les obligations des administrateurs de sociétés, notamment des très grandes, sont

We are suggesting you be careful in framing the legislation so that you not impose on directors the responsibility to manage. Their responsibility is at an oversight level. We believe that in order to carry out that oversight role, one should be pushing to learn about the systems that an organization has in place, particularly the information systems.

Senator Kolber: I suppose the most exaggerated example is the Canadian chartered banks. In the agendas of chartered banks' board meetings, almost half the subjects are government-mandated, including things which OSFI insists upon, et cetera. Directors are given these voluminous reports — which I read, although I cannot tell you I understand them 100 per cent — about how we give out credit, how we evaluate credits within industries, within companies, within countries, et cetera. I do not think boards are totally equipped to do things like that.

I think that the accounting profession should be more involved because their background gives them the wherewithal and the equipment to judge those reports better.

Mr. Rutledge: I think we can play a role in that regard, but I believe the legislation today has responsibilities placed on the shoulders of directors with regard to the organizations of which they are directors.

Senator Kolber: I know where the responsibilities are placed, but I am not sure they can be carried out.

Senator Angus: He is saying the same thing.

Mr. Rutledge: I would hope that those responsibilities can be carried out, and I hope that our guidance on directors helps you to do that.

Senator Kolber: The best guidance would be that you only put people on boards of directors who have specific training in certain areas.

Senator Austin: Only chartered accountants and lawyers.

Senator Angus: And senators.

Senator Austin: Only if they have served on this committee.

Senator Kolber: For example, you mention "communicate with depositors". What does that mean?

Mr. Rutledge: Today, what information should depositors have? That is the question.

Senator Kolber: It seems to me their chief concern is the solvency of the institution that is taking their money. Beyond that, what else can you communicate?

telles qu'ils ne peuvent examiner dans les moindres détails toutes les transactions.

Dans votre révision de la législation, nous vous suggérons de prendre garde de ne pas imposer aux administrateurs la responsabilité de gérer la société. Les administrateurs ont un devoir de surveillance seulement. Nous croyons que pour bien s'acquitter de leur rôle de surveillance les administrateurs doivent se familiariser le mieux possible avec les systèmes en place dans l'entreprise, notamment avec les systèmes d'information.

Le sénateur Kolber: Je pense que le cas le plus caricatural est celui des banques à charte canadiennes. Presque la moitié des points inscrits à l'ordre du jour des réunions du conseil des banques à charte concernent des questions liées aux exigences gouvernementales, notamment à celles que leur impose, et auxquelles tient, le BSIF. Les administrateurs doivent étudier ces rapports volumineux — dont je prends moi-même connaissance bien que je ne puisse pas garantir les comprendre tous à 100 p. 100 — concernant la façon de consentir des prêts, de jauger la solvabilité des industries, des sociétés, des pays, et cetera. Je doute que les membres des conseils d'administration aient vraiment toutes les compétences voulues pour examiner ce genre de chose.

Je pense que les comptables agréés devraient être mis davantage à contribution parce que, de par leur formation, ils ont les moyens et les outils pour mieux juger du contenu de ces rapports.

M. Rutledge: Je crois que nous pouvons jouer un rôle à cet égard, mais à mon avis la législation actuelle impose aux administrateurs des responsabilités concernant les sociétés qu'ils administrent.

Le sénateur Kolber: Je sais à qui on impose ces responsabilités, mais je ne suis pas sûr qu'ils soient en mesure de s'en acquitter.

Le sénateur Angus: Il dit la même chose.

M. Rutledge: J'espère que vous parvenez à vous en acquitter et que nos conseils vous aident à le faire.

Le sénateur Kolber: Le meilleur conseil qu'on pourrait vous donner serait de ne nommer au sein des conseils d'administration que des gens qui ont une formation appropriée dans certains domaines.

Le sénateur Austin: Uniquement des comptables agréés et des avocats.

Le sénateur Angus: Et des sénateurs.

Le sénateur Austin: Pourvu qu'ils aient été membres de notre comité.

Le sénateur Kolber: Vous avez mentionné, par exemple, qu'il fallait communiquer avec les déposants. Qu'entendez-vous par là?

M. Rutledge: De nos jours, quelle information devraient avoir les déposants? Voilà la question.

Le sénateur Kolber: Selon moi, ce qui les préoccupe avant tout, c'est la solvabilité de l'institution qui accepte leurs dépôts. À part cela, quelle information peut-on leur communiquer?

Mr. Rutledge: What do you give them in the way of information?

Senator Kolber: You give them a balance sheet and a P and L statement, and you say that according to the best standards of how much capital a bank should have — and there are world standards — the company is meeting those tests. Beyond that, what are you supposed to say?

Mr. Rutledge: This is an area in which further study is probably necessary to determine how to meet the need for communicating to depositors. We have raised certain questions, and we are doing certain work in this regard.

Senator Kolber: I would be fascinated to see that, because beyond solvency and beyond adequate capital requirements that are being met, I do not know what other interests a depositor has. If you think there are other ways of doing it, I would be interested to learn of them.

Mr. Rutledge: I come back to the nature of the information you give them and how often you give it to them, the timely basis of doing that.

Senator Kolber: They receive that information every three months in their quarterly statements and reports. One has to assume that either they know or a friend knows how to read the report. Are you saying that we should change the format of the report and send out a nice letter saying, "Your bank is in good shape"?

Mr. Rutledge: No, I am not suggesting that.

Senator Kolber: I am not trying to be a wise guy.

Mr. Rutledge: I am speaking of something that would guarantee the solvency of the organization.

Senator Kolber: I think you are putting up standards that would be very difficult to meet. First, I do not understand what you mean by communicating with depositors, using your words, beyond telling them that their money is safe.

Mr. Rutledge: This is the area of consumer protection and how much data we give them and when. I do not know the full answers to those questions either.

Senator Kolber: There is one other thing. I forget the percentage, but an enormous percentage of the depositors have less than \$60,000 on deposit, and they are insured. The government insures them. I think we are in danger of dealing in overkill here. That is all I am saying.

Senator Austin: I am intrigued with a paragraph in the letter that was written to Mr. D. Tobin, director general, on July 12, which appears in the submission that you are making to this committee.

Mr. Rutledge: Yes.

Senator Austin: It is the second point in the paragraph on page 2, the recommendation granting directors a due diligence defence. Your reasoning moves on to argue that directors would

M. Rutledge: Que faut-il leur donner à titre d'information?

Le sénateur Kolber: Vous leur donnez un bilan et un état des résultats, et vous leur dites que leur banque satisfait aux normes les plus élevées régissant le montant de capital dont une banque devrait disposer — et il existe des normes mondiales à cet égard. Qu'êtes-vous censés dire d'autre?

M. Rutledge: Il faudra probablement approfondir la question pour déterminer comment il faudrait répondre aux besoins des déposants en matière d'information. Nous avons soulevé à cet égard certaines questions auxquelles nous nous efforçons de trouver réponse.

Le sénateur Kolber: Je serais curieux de voir cela, car outre la question de la solvabilité et des réserves à maintenir, je me demande quelles autres questions pourraient bien présenter de l'intérêt pour les déposants. Si vous pensez qu'il y a autre chose à faire pour les informer, j'aimerais que vous m'en fassiez part.

M. Rutledge: Cela nous ramène à la nature des renseignements qu'on doit leur fournir, à la fréquence à laquelle on doit les informer et à la façon dont on doit le faire.

Le sénateur Kolber: Ils reçoivent cette information tous les trois mois, car elle figure dans les états et les rapports trimestriels que vous leur faites parvenir. On doit présumer qu'ils sont habiles à déchiffrer ces rapports ou qu'un ami les aidera à le faire. Êtes-vous en train de nous expliquer que nous devrions changer la forme du rapport et leur envoyer une gentille petite lettre pour leur dire que leur banque se porte bien?

M. Rutledge: Non, ce n'est pas ce que je veux dire.

Le sénateur Kolber: Je n'essaie pas de jouer au plus malin.

M. Rutledge: Je veux parler de quelque chose qui ferait foi de la solvabilité de l'institution.

Le sénateur Kolber: Je pense que vous proposez des normes auxquelles il serait très difficile de satisfaire. Dès le départ, je ne comprends pas ce que vous voulez dire par communiquer avec les déposants, comme vous dites, à part leur dire que leur argent est en sécurité.

M. Rutledge: Je parle de protection des consommateurs, de renseignements à leur fournir, et de fréquence à laquelle l'information devrait leur parvenir. Je ne connais pas moi non plus les réponses à toutes ces questions.

Le sénateur Kolber: Il y a une autre chose. J'ai oublié de quel pourcentage il s'agit, mais un énorme pourcentage de déposants ont moins de 60 000 \$ en dépôt, et ces dépôts sont assurés. Le gouvernement les assure. Je crains qu'on ne s'acharne ici à vouloir régler un faux problème, un point c'est tout.

Le sénateur Austin: Un paragraphe de la lettre qui a été envoyée le 12 juillet au directeur général, M. D. Tobin, m'intrigue. Cette lettre fait partie du mémoire que vous avez soumis au comité.

M. Rutledge: Allez-y.

Le sénateur Austin: C'est le second point du paragraphe de la page 2 où il est question de la recommandation visant à accorder aux administrateurs une défense de «diligence raisonnable». Vous

seek opinions on the financial information on which they have a due diligence defence to ensure is available, and you say that if this defence is to be useful, there must be experts willing to undertake the work. If experts are to undertake these assignments, it is logical to provide them with the same type of protection from liability as the directors.

What kind of protection do you believe is appropriate to that expertise which, of course, brings the accounting profession very much on to the deck?

Mr. Rutledge: I think you are embarking on the area of proportionate liability, and the chairman has said he does not want to talk about that until later this month.

Senator Austin: That is where your reasoning goes?

Mr. Rutledge: We will have appropriate people here to talk to you about that.

The Chairman: I have one last question which relates to the final recommendation in your report.

On page 8, you talk about the regulatory capital framework being made consistent across all financial institutions. Given the fact that various parts of the financial services sector are in somewhat different businesses, why do you think that is the case? How significant do you think the current differences in the regulatory capital requirements are across the various parts of the financial services sector? Having read your report and thought about it a bit, I do not understand what led to that recommendation.

Mr. Rutledge: What led to that was trying to maintain a level playing field regardless of the area of the financial institution activity that the particular organization is involved in.

The Chairman: We have discovered that "level playing field" is in the eyes of the beholder, in the sense that it is like the notion of what is fair or unfair. It seems to depend entirely on whose subjective values are being used to define "fair". "Level" seems to have that element to it.

If you are going to level the playing field with regard to capital regulatory requirements, are there not other areas where you would want to level the playing field?

How big a difference do you think the current rules really make?

Mr. Rutledge: I will have to ask Ms Hillier if she knows the magnitude of the difference at this point.

Ms Diane R. Hillier, Director, Auditing Standards, Canadian Institute of Chartered Accountants: I do not.

Mr. Rutledge: I am sorry, I will have to go back to the research paper to find the magnitude.

soutenez que la défense de diligence raisonnable incitera les administrateurs à solliciter l'opinion d'experts sur l'information financière qu'ils sont tenus de fournir, et vous ajoutez que ce moyen de défense ne sera utile que dans la mesure où des experts seront disposés à établir les rapports demandés. Dans l'hypothèse où des experts accepteraient d'établir ces rapports, il serait logique de leur accorder la même protection que celle dont bénéficieraient les administrateurs contre l'engagement de leur responsabilité.

Quel genre de protection, à votre avis, faudrait-il donner à ces experts qui, évidemment, placeront joliment la profession comptable sur la ligne de feu?

M. Rutledge: Je pense que vous êtes en train de vous engager sur le terrain de la responsabilité proportionnelle, et le président a dit qu'il ne voulait pas qu'on en traite avant la fin du mois.

Le sénateur Austin: C'est là que s'arrête votre raisonnement?

M. Rutledge: Nous aurons alors des gens compétents pour vous en parler.

Le président: J'ai encore une toute petite question. Elle concerne la dernière recommandation de votre mémoire.

À la page 8, vous proposez d'adopter, pour l'ensemble des institutions financières, un cadre de référence uniforme visant le capital réglementaire qu'elles doivent maintenir. Étant donné que les divers segments du secteur des services financiers ont chacun leur domaine d'affaires particulier, pourquoi, à votre avis, faudrait-il qu'il en soit ainsi? Dans quelle mesure les divers segments du secteur des services financiers sont-ils actuellement soumis à des exigences réglementaires différentes en ce qui concerne leurs réserves de capitaux? J'ai lu votre mémoire et y ai réfléchi un peu, mais je ne comprends pas ce qui vous a amenés à formuler cette recommandation.

M. Rutledge: Nous voulions niveler les règles du jeu entre les institutions financières, quel que soit leur secteur d'activité.

Le président: Nous avons découvert que la notion de «nivellement des règles du jeu est très subjective, un peu comme les notions d'équité et d'iniquité, dont l'interprétation semble dépendre entièrement des valeurs dont chacun s'inspire pour définir l'équité». La notion de «nivellement» semble poser le même problème.

Si vous entendez niveler les règles du jeu en ce qui a trait aux exigences réglementaires en matière de réserves réglementaires de capitaux, n'y aura-t-il pas d'autres domaines où vous voudrez aussi niveler les règles du jeu?

De quel ordre, selon vous, sont les écarts découlant de la réglementation actuelle?

M. Rutledge: Je devrai demander à Mme Hillier si elle connaît l'importance de ces écarts dans le moment.

Mme Diane R. Hillier, directrice, Normes de vérification, Institut canadien des comptables agréés: Je l'ignore.

M. Rutledge: Je suis désolé, je devrai consulter de nouveau le document de recherche pour savoir de quel ordre sont ces écarts.

The Chairman: We always examine the recommendations of the CICA very carefully and it is hard to support you on something when we do not understand it.

Mr. Rutledge: I apologize for not having that information. I will send it to you.

The Chairman: Thank you for coming.

Senators, our next witnesses are from the Investment Dealers Association of Canada.

Welcome, and please proceed with your presentation.

Mr. Andrew G. Scace, Vice-President and Director, RBC Dominion Securities Inc.: Thank you, Mr. Chairman. I should begin my remarks by introducing myself and my colleagues who are appearing before your committee this morning on behalf of the Investment Dealers Association, the IDA.

My name is Andrew Scace. I am here today in my capacity as a member of the IDA executive committee. I am a vice-president and director of RBC Dominion Securities Inc. In this capacity, I am responsible for the fixed income division of the Royal Bank's investment banking affiliate, RBC Dominion Securities.

On my right is Peter Marchant, managing director of CIBC Wood Gundy Securities Inc., who has responsibility at the firm for the issuance and distribution of the commercial paper and other debt securities offered by major corporations in the Canadian domestic money markets.

Mr. Marchant and myself both have more than 20 years of experience working on behalf of issuers and investors in Canadian capital markets.

Also with us this morning is Ian Russell, Vice-President, Capital Markets, in the Investment Dealers Association.

Our purpose in appearing before your committee this morning is to ensure that federal financial legislation is compatible with the encouragement of efficient, liquid and safe markets in Canada. Our remarks will be directed to specific aspects in the federal white paper which are technical in nature but which have far-reaching and serious consequences for Canadian capital markets.

The white paper proposes a less intrusive regulatory regime for foreign near banks operating in Canada, institutions which fall under the jurisdiction of the federal government, generally by virtue of their affiliation with a foreign banking affiliate.

More streamlined regulation of these institutions is a commendable objective. However, the white paper intends to impose a minimum threshold amount on the funds raised in capital markets by these near bank institutions to ensure that the investing public is not put at risk by the proposed policy approach.

We believe the proposed \$200,000 minimum funding threshold will have serious repercussions on the liquidity and efficiencies of domestic money markets. It will be disruptive to the lending and

Le président: Nous examinons toujours très minutieusement les recommandations de l'ICCA, et il est difficile de vous appuyer sur une question que nous ne comprenons pas.

M. Rutledge: Je suis désolé de ne pas avoir ce renseignement. Je vous le ferai parvenir.

Le président: Merci d'avoir accepté notre invitation.

Chers collègues, nos prochains témoins représentent l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.

Nous vous souhaitons la bienvenue et vous prions de nous présenter votre exposé.

M. Andrew G. Scace, vice-président et directeur, RBC Dominion Securities Inc.: Merci, monsieur le président. Je vais d'abord me présenter et vous présenter mes collègues qui comparaissent devant votre comité ce matin au nom de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'ACCCM.

Je m'appelle Andrew Scace. Je suis ici aujourd'hui à titre de membre du comité exécutif de l'ACCCM. Je suis vice-président et directeur de RBC Dominion Securities Inc, où je m'occupe de la division des placements à revenu fixe. RBC Dominion Securities Inc. est la filiale de courtage de la Banque Royale.

À ma droite se trouve Peter Marchant, directeur général de CIBC Wood Gundy Securities Inc. Il est responsable de l'émission et de la mise en circulation des effets de commerce et des autres titres de créance offerts par les grandes sociétés sur les marchés financiers canadiens.

M. Marchant et moi-même avons tous deux plus de vingt ans d'expérience auprès des émetteurs de titres et des investisseurs sur les marchés financiers canadiens.

Nous avons également avec nous ce matin Ian Russell, qui est vice-président, Marchés financiers, à l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.

Notre but en venant comparaître devant votre comité ce matin était de nous assurer que la législation financière fédérale soit compatible avec l'objectif de continuer d'assurer aux Canadiens un marché financier efficient, fluide et sûr. Nos observations porteront sur des aspects techniques bien précis du Livre blanc fédéral qui pourraient avoir d'importantes conséquences pour les marchés financiers canadiens.

Le Livre blanc propose d'établir un cadre réglementaire moins interventionniste pour les quasi-banques étrangères établies au Canada, généralement de par leur affiliation à un groupe bancaire étranger. Ces institutions sont, soit dit en passant, de ressort fédéral.

La rationalisation de la réglementation imposée à ces institutions est un objectif louable. Toutefois, pour éviter que l'application de la nouvelle politique ne fasse courir des risques au public investisseur, le Livre blanc impose à ces quasi-banques un seuil en deçà duquel elles ne peuvent se financer sur les marchés financiers canadiens.

Nous croyons que le seuil de financement de 200 000 \$ aura de graves répercussions sur la fluidité et l'efficacité des marchés financiers canadiens. Il gênera les opérations de prêt et de

leasing operations of these near bank institutions and will have disadvantageous consequences for individual investors and borrowers alike.

Our purpose this morning is to amplify our concerns and suggest to the committee a more effective policy approach to meet the regulatory objective, while mitigating the negative financial consequences arising from the proposal. It goes without saying that my colleagues and I will be pleased to respond to any questions.

As a group, the foreign near banks have been active borrowers in the domestic commercial paper and medium term note markets for many years and have been instrumental in the development of broadly based and sophisticated capital markets in Canada. Many of these institutions routinely issue money market securities in amounts less than the contemplated \$200,000 minimum threshold in response to strong demand from retail investors, investment counsellors managing the funds of individual investors, and smaller institutional investors such as pension funds, for these investment grade and highly liquid securities.

The proposed funding restrictions would deny these financial institutions access to this retail marketplace and, in turn, result in higher-cost financing for these institutions, as well as reduced liquidity and secondary markets. The flip side of these developments is to preclude individual Canadian investors and small institutional investors the opportunity of purchasing comparatively high-yield and safe investments for their retirement portfolios and other requirements.

The white paper proposals would mean that foreign near bank institutions operating in Canada would be disadvantaged vis-à-vis their competing domestic counterparts offering consumer lending and leasing services, as these domestic institutions would not be subject to the proposed funding restrictions.

The clients of the foreign near banks would be disadvantaged by the proposal in terms of higher-cost loans or reduced availability of credit.

It should be of concern to federal authorities that a valid argument can be made that these restrictions, which are to be imposed retroactively, will abridge the principle of national treatment and, therefore, contravene the North American Free Trade Agreement.

We believe the white paper proposals to limit the regulation of foreign near banks are well intentioned and concerns about protecting the retail investors well founded. However, since the foreign near banks fund their operations through marketable securities offered in capital markets rather than through deposit-type instruments, investors are already protected through the reliance on existing provincial securities regulations, thereby

crédit-bail de ces quasi-banques et aura des conséquences négatives tant pour les petits épargnants que pour les petits emprunteurs.

Notre but ce matin est de vous sensibiliser à nos préoccupations et de suggérer au comité une politique qui permettrait d'atteindre plus efficacement l'objectif visé par la réglementation, mais qui n'aurait pas des conséquences financières aussi négatives que celles qu'entraînerait l'adoption de la proposition du Livre blanc. Il va sans dire que mes collègues et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Comme groupe, les quasi-banques étrangères sont depuis nombre d'années des emprunteurs actifs sur les marchés canadiens des effets de commerce et des titres de créance à moyen terme. Elles ont contribué au développement, dans notre pays, de marchés financiers diversifiés et spécialisés. Bon nombre de ces institutions émettent couramment des titres du marché monétaire dont les montants sont inférieurs au seuil de 200 000 \$, et elles le font en réponse à la forte demande de placements de bonne qualité et de titres hautement liquides de la part d'investisseurs particuliers, de conseillers en placement qui gèrent des fonds pour des particuliers, et de petits investisseurs institutionnels comme les caisses de retraite.

Les restrictions proposées concernant le financement de ces institutions financières les priveraient de l'accès à ce marché financier de détail et se traduirait par une augmentation de leurs coûts de financement et par une diminution de leur présence sur les marchés financiers fluides et secondaires. Par voie de conséquence, les petits investisseurs canadiens et les petits investisseurs institutionnels s'en trouveraient empêchés de profiter d'occasions de placement à rendement comparativement élevé et sûr, notamment pour leurs portefeuilles de retraite.

Les propositions du Livre blanc auraient pour effet de désavantager les quasi-banques étrangères établies au Canada par rapport à leurs compétiteurs canadiens qui peuvent offrir des prêts à la consommation et des services de crédit-bail, n'étant pas assujettis à de semblables restrictions concernant leur financement.

Les clients des quasi-banques étrangères seraient défavorisés par cette proposition, car il leur en coûterait plus cher pour emprunter de ces institutions qui auraient, par ailleurs, moins d'argent à leur prêter.

Les autorités fédérales devraient appréhender que ces restrictions, qu'on se propose d'imposer rétroactivement, puissent être contestées du fait qu'elles portent atteinte au principe du traitement national et, partant, contreviennent aux dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain.

Nous croyons que les propositions du Livre blanc visant à limiter la réglementation des quasi-banques étrangères sont bien intentionnées, et que le souci de protéger les investisseurs sur les marchés de détail est justifié. Toutefois, puisque les quasi-banques étrangères se financent au moyen de titres négociables offerts sur les marchés financiers plutôt que par l'entremise d'instruments de dépôt et que, partant, les investisseurs sont déjà protégés par la

obviating the need for arbitrary minimum thresholds for the issuance of securities.

Moreover, reliance on provincial regulations would avoid the negative market consequences of the proposed minimum funding threshold. Federal officials can be assured that provincial regulators are acutely aware of the market and credit risks arising through securities issuance and have imposed and, indeed, recently modified disclosure requirements and other measures to protect investors.

We believe it will be useful to engage provincial officials in discussions on the adequacy of existing disclosure requirements, and professional standards imposed by self-regulatory organizations on salesmen distributing securities, to protect the investing public.

We also understand OSFI's concerns to preserve a distinction between funding through marketable securities by unregulated entities and the deposit-taking activities of the regulated banks and trust companies. However, we believe this objective can be met without disruption of the commercial paper and medium term note programs of the foreign near banks.

In the past week, OSFI officials informed us that they intend to develop revised proposals which would not interfere with the capital market borrowing activities of the foreign near banks. OSFI has given the IDA an opportunity to review and comment on these proposals before they are finalized, and we have accepted this offer.

We are optimistic that a solution can be found to enable foreign near banks to carry out their capital-raising activities, protect the investing public and enable the government to discharge effectively its regulatory obligations.

A solution should be designed to promote the efficiency, liquidity and integrity of Canadian capital markets. These markets have served investors and issuers effectively for many decades.

We hope our comments have provided you and your colleagues with some perspective on our concerns and suggestions for remedial policy action.

We would be happy to take any questions from the committee.

The Chairman: On page two of your statement, you say that in the past week OSFI officials informed you that they intend to revise what was said in the white paper. Is that correct?

Mr. Scace: Yes.

The Chairman: Did they tell you that in writing or on the phone?

Mr. Scace: We had a meeting with them a week ago.

réglementation provinciale sur les valeurs mobilières, il n'est donc pas nécessaire d'imposer à ces institutions des seuils arbitraires à l'égard des titres qu'elles émettent.

Du reste, en s'en remettant aux réglementations provinciales, on éviterait les conséquences négatives qu'aurait pour le marché l'imposition du seuil de financement proposé. Les autorités fédérales peuvent avoir l'assurance que les organes de réglementation provinciaux sont bien au fait des risques du marché et du crédit liés à l'émission de titres. Elles devraient également garder à l'esprit que ces organes provinciaux imposent déjà des obligations d'information et d'autres mesures visant à protéger les investisseurs, mesures qu'ils ont d'ailleurs récemment resserrées.

Nous croyons qu'il sera utile d'engager des discussions avec les autorités provinciales pour établir si les actuelles obligations d'information, ainsi que les normes professionnelles imposées par les organismes d'autoréglementation aux vendeurs qui mettent en circulation des titres négociables protègent convenablement le public investisseur.

Nous comprenons également le souci du BSIF de maintenir une distinction entre le financement par l'entremise de titres négociables par des entités non réglementées et, dans le cas des banques et des sociétés de fiducie réglementées, le financement par voie d'acceptation de dépôts. Nous estimons toutefois que cet objectif peut être atteint sans entraver les programmes des quasi-banques étrangères visant l'émission d'effets de commerce et de titres de créance à moyen terme.

La semaine dernière, des représentants du BSIF nous ont informés de leur intention de formuler d'autres propositions dont l'application ne générerait pas les activités d'emprunt des quasi-banques étrangères sur les marchés financiers. Le BSIF a invité l'ACCVM à revoir et à commenter ces propositions avant qu'elles soient définitives, et nous avons accepté son offre.

Nous avons bon espoir qu'on en arrive à une solution qui, tout en assurant la protection du public investisseur, permettra aux quasi-banques étrangères de maintenir leurs activités de financement et au gouvernement de s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière de réglementation.

Il faudrait concevoir une solution propre à favoriser l'efficacité, la fluidité et l'intégrité des marchés financiers canadiens. Ces marchés servent bien les investisseurs et les émetteurs de titres depuis des décennies.

Nous espérons que nos commentaires vous auront permis de vous faire une idée de nos inquiétudes et des solutions que nous proposons.

Nous serons heureux de répondre aux questions que voudront bien nous poser les membres du comité.

Le président: À la page 2 de votre mémoire, vous dites que la semaine dernière, des représentants du BSIF vous ont informé de leur intention de revoir le libellé du Livre blanc. Est-ce exact?

M. Scace: Oui.

Le président: Vous ont-ils dit cela par écrit ou par téléphone?

M. Scace: Nous avons eu une rencontre avec eux il y a une semaine.

The Chairman: They indicated that some of the points in the white paper which were discussed by the foreign near banks yesterday would be dealt with to the satisfaction of the foreign near banks?

Mr. Scace: They said they were going to review our concerns and work with us in proposing some alternative.

The Chairman: Are your concerns identical to the concerns expressed before this committee yesterday? I am just talking about retail funding. I realize other issues were expressed yesterday, but on the retail funding issue, are your concerns identical to those of the companies which appeared before us yesterday?

Mr. Scace: I am not aware of all the details.

The Chairman: That is why I asked the question specifically with respect to retail funding. The institutions that appeared before us yesterday had a number of other issues. The retail funding issue was elaborated on in some detail by Ms Wolfenden from Avco on behalf of a group of foreign near banks. I just want to make sure I understand the differences between your view and theirs.

Mr. Scace: There are none.

Mr. Ian C. Russell, Vice-President, Capital Markets, Investment Dealers Association of Canada: Our arguments in connection with this retail funding issue, Mr. Chairman, are congruent with those of the foreign near banks. Last week, OSFI indicated to us in a meeting that they were revising their proposals, and that their proposals, once they had been revised, would be intended not to disrupt the commercial paper market and the medium term note markets in Canada. They indicated that revised proposals would be forthcoming within a two-week period. They gave us an opportunity to comment and enter into a consultation process with them to ensure that those revised proposals addressed the concerns that they seemed very aware of, and only at that point would those revised proposals go to the minister.

The Chairman: I just point out to senators that the IDA met with OSFI last week, and OSFI is about to find out they are appearing here on the 21st, which will be after the two-week period. I presume that means that we can look forward to hearing those proposals at that time.

Senator Angus: Would it be your sense, Mr. Scace, after having met with OSFI, that they generally agree with the points made by you in your statement?

Mr. Scace: That was the sense they gave us.

Senator Angus: I think you have put the problem in a most succinct way. It was my instinct to refrain from questioning you on it. However, it is very helpful for us to know that you believe you were able to persuade the regulator that this makes sense. That will help us when they appear before our committee.

Le président: Ils vous ont indiqué que certains des points abordés dans le Livre blanc, et dont les représentants des quasi-banques étrangères nous ont parlé hier, seraient revus à la satisfaction des quasi-banques étrangères?

M. Scace: Ils ont dit qu'ils allaient examiner nos préoccupations et chercher avec nous une solution de rechange.

Le président: Vos préoccupations sont-elles identiques à celles exprimées devant le comité hier? Je veux uniquement parler du financement de détail. Bien sûr, d'autres questions ont été soulevées hier, mais en ce qui a trait au financement de détail, vos préoccupations sont-elles identiques à celles des sociétés qui ont comparu devant nous hier?

M. Scace: Je n'en connais pas tous les détails.

Le président: C'est pourquoi ma question porte exclusivement sur le financement de détail. Les institutions qui ont comparu devant nous hier ont soulevé beaucoup d'autres questions. Mme Wolfenden, représentante d'Avco, nous a entretenus assez longuement de celle du financement de détail, à titre de porte-parole d'un groupe de quasi-banques étrangères. Je veux simplement m'assurer que je saisis bien les différences entre vos points de vue et les leurs.

M. Scace: Il n'y en a pas.

M. Ian C. Russell, vice-président, Marchés financiers, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières: Monsieur le président, nos arguments et ceux des quasi-banques étrangères concordent en ce qui concerne le financement de détail. La semaine dernière, les représentants du BSIF nous ont fait savoir, au cours d'une rencontre que nous avons eue avec eux, qu'ils étaient en train de réviser leurs propositions et que ces propositions, une fois révisées, ne devraient pas entraver le marché des effets de commerce et des titres de créance à moyen terme au Canada. Ils ont mentionné que les propositions modifiées seraient disponibles d'ici deux semaines. Ils nous ont donné l'occasion de formuler des commentaires et d'entamer avec eux un processus de consultation pour s'assurer que ces propositions modifiées permettront d'éviter les problèmes que nous appréhendons et dont ils semblent très conscients. Ce n'est qu'après cette étape que ces propositions seraient soumises au ministre.

Le président: Je tiens simplement à signaler aux sénateurs que des représentants de l'ACCVM ont rencontré ceux du BSIF la semaine dernière, et que les représentants du BSIF sont sur le point de constater qu'ils comparaitront devant nous le 21, c'est-à-dire après cette période de deux semaines. Il est donc à prévoir qu'on nous fera alors part de ces nouvelles propositions.

Le sénateur Angus: À la lumière de ce qui est ressorti de votre rencontre avec les représentants du BSIF, avez-vous l'impression, monsieur Scace, que, grosso modo, le BSIF souscrit aux points que vous avez fait valoir dans votre exposé?

M. Scace: Il nous en a donné l'impression.

Le sénateur Angus: Je pense que vous avez exposé le problème on ne peut plus succinctement. Instinctivement, je n'avais pas l'intention de vous poser des questions à ce sujet. Il nous est cependant fort utile de savoir que vous croyez avoir réussi à persuader l'organisme de réglementation de la logique de

Mr. Scace: That was our clear impression.

Senator Meighen: If OSFI is backing away from what is an apparent search for a responsibility where there need not perhaps be one and if it is left to the provincial securities commission regulations, does the slight lack of uniformity across the country cause any difficulty in the markets?

Mr. Peter K. Marchant, Vice-President and Director, CIBC Wood Gundy Inc., Investment Dealers Association of Canada: I think it is fair to say that it is a small issue. It is not convenient because we have to make our staff aware of the rules in different jurisdictions. Clearly, the majority of business is done in certain pockets. Ontario is the largest market. Saskatchewan, which has different rules and higher standards, is not as big an issue because the retail side of the business is not as large.

Mr. Russell: I think you make a very important point. In the event that OSFI did agree to our proposal — which is to say that they would back away and allow the provincial regulatory regime to operate and protect investors — that will underline the fact that there are differences across the country in terms of the way those regulations apply. That is something we have been acutely aware of. Clearly, it is in the interests of the IDA to push towards much greater harmonization of those rules, which are very much in the interests of efficient and liquid markets.

Senator Meighen: The only minor addition from the federal perspective that you are suggesting is that the CDIC guarantee should be stamped on the prospectus. Am I drawing a blank there?

Mr. Scace: No.

Mr. Russell: If you issued an instrument that had material information in it relevant to the investor, which, in this case, would be the fact that something was not insured.

Senator Meighen: You state here in the last sentence of the penultimate paragraph on page two of your brief:

It would be a straightforward matter for the offering memoranda and prospectuses related to these securities to stipulate they are not subject to the CDIC guarantee.

At the present time, you state that they do not have that stipulation.

Mr. Scace: That is correct.

Mr. Marchant: The securities are issued under prospectus. Therefore, the regimes for mid-term notes and debentures are pretty well the same across the country after the prospectuses have been filed in the different jurisdictions. Commercial paper is the

vos arguments. Cela nous aidera lorsque le BSIF comparaitra devant notre comité.

M. Scace: C'est nettement l'impression que nous en avons eue.

Le sénateur Meighen: Si le BSIF revient sur ce qui nous a semblé son intention d'assumer une responsabilité qu'il n'a peut-être pas à assumer et s'il décide de laisser cette responsabilité aux commissions des valeurs mobilières provinciales, estimez-vous que le léger manque d'uniformité qui existe entre les diverses réglementations en vigueur dans l'ensemble du Canada est nuisible aux marchés?

M. Peter K. Marchant, vice-président et directeur, CIBC Wood Gundy Inc., Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières: Je dirais qu'il y a là un petit problème. Ce n'est pas pratique, car nous devons nous assurer que nos représentants sont au fait des règlements en vigueur dans chacune des provinces. Certes, la majorité des opérations se font par secteur. Le marché ontarien est le plus important. Le cas de la Saskatchewan, où les règlements diffèrent de ceux des autres provinces et où les normes sont plus élevées qu'ailleurs, ne pose pas tellement problème, car le marché de détail n'y est pas très imposant.

M. Russell: Vous soulevez là, à mon sens, un point très important. Si jamais le BSIF donne suite à notre proposition — ce qui voudrait dire qu'il revient sur sa position et qu'il permet aux organismes de réglementation provinciaux de poursuivre leurs activités et de continuer à protéger les investisseurs —, cela fera ressortir les différences qui existent dans notre pays sur le chapitre de la réglementation. C'est un problème dont nous demeurons parfaitement conscients. Il est clair qu'il est dans l'intérêt de l'ACVM de favoriser une harmonisation beaucoup plus poussée de ces réglementations, pour que nos marchés soient le plus efficaces et le plus fluides possibles.

Le sénateur Meighen: Le seul petit point que vous suggérez d'ajouter à la proposition fédérale est d'exiger que la garantie de la SADC soit estampillée sur le prospectus. Est-ce que je me trompe en disant cela?

M. Scace: Non.

M. Russell: Il pourrait s'agir, dans cet exemple-ci, d'une mention sur le document à l'intention de l'investisseur indiquant que le placement n'est pas pleinement assuré.

M. Meighen: Vous dites ici, dans la dernière phrase de l'avant-dernier paragraphe de la page 2 de votre mémoire:

Il serait très simple d'indiquer sur la notice d'offre et sur les prospectus relatifs à ces titres que ceux-ci ne sont pas couverts par la garantie de la SADC.

Vous dites qu'actuellement, cette mention n'y figure pas.

M. Scace: Exactement.

M. Marchant: Les titres sont émis en vertu d'un prospectus. Par conséquent, les règles régissant les titres de créance à moyen terme et les débetures sont sensiblement les mêmes dans tout le Canada une fois que les prospectus ont été déposés dans les

only one to have the variance. Bonds, debentures and mid-term notes are uniform.

Senator Meighen: Still, visions of a federal securities commission dance in your head.

Mr. Scace: Our organization supports a national securities commission.

Senator Angus: But not to the exclusion of other markets and other commissions; is that correct?

Mr. Scace: I do not understand the question.

Senator Angus: Your organization supports the creation of a national securities commission. Would this be to the exclusion of local commissions, or would it be in addition to local commissions?

Mr. Scace: The formulation of a national securities commission is forthcoming. There have to be discussions between the federal government and provincial governments, and we will respond to those proposals after those discussions. We are not aware of the framework. This organization supports a national securities commission as it reflects capital markets and the efficiencies of capital markets within this country nationally.

The Chairman: I have a question to Mr. Scace and Mr. Marchant in light of some testimony that I understand by this morning's papers we are likely to receive this afternoon. Since your investment dealers are in fact owned by banks, how big a problem, if it is one at all, is the tied selling issue between investment dealers and their bank parents?

Mr. Scace: At this time, I would have to see the testimony before I could comment. I am not up to speed as to what people view as tied selling.

The Chairman: Let me ask the question slightly differently. Are specific rules in place with respect to the linkage between the investment dealer and the bank parent which cover tied selling? Is there a policy?

Mr. Scace: Chinese walls have been put in place between the investment bank and the commercial bank. Those are clearly adhered to across the board.

The Chairman: Are they effective?

Mr. Scace: I believe they are.

Mr. Marchant: Prior to the banks assimilating the larger dealers, we had Chinese walls within our own organizations. They are effective, and have to be. Our organization is the same, I believe, and it works.

I am not up to speed either, but I go to my banker who looks after my paltry amount of money. I have more loans than deposits.

différentes provinces. Les effets de commerce sont les seuls dont les règles d'émission varient. Les obligations, les débetures et les titres de créance à moyen terme sont uniformes.

Le sénateur Meighen: Je parie que le rêve d'une commission fédérale des valeurs mobilières vous trotte toujours dans la tête.

M. Scace: Notre organisme est en faveur de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières.

Le sénateur Angus: Mais pas à l'exclusion des autres marchés et des autres commissions, n'est-ce pas?

M. Scace: Je ne comprends pas la question.

Le sénateur Angus: Votre organisme est en faveur de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. Celle-ci existerait-elle à l'exclusion des commissions locales ou en plus des autres commissions?

M. Scace: Nous devrions connaître bientôt les particularités d'une éventuelle commission nationale des valeurs mobilières. Il doit y avoir des discussions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux à ce sujet, et nous réagissons à ces propositions à la suite de ces discussions. Nous ignorons quelle structure on entend donner à cette commission. Notre organisme est en faveur de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières, car une telle commission refléterait la nature de nos marchés financiers et favoriserait leur efficience à l'échelle du pays.

Le président: J'ai une question pour M. Scace et M. Marchant sur un sujet qui, d'après les mémoires qui nous ont été remis ce matin, sera vraisemblablement abordé dans un témoignage que nous entendrons cet après-midi. Puisque vos sociétés de courtage en valeurs mobilières sont en fait détenues par des banques, dans quelle mesure la question des ventes liées entre les courtiers en valeurs mobilières et leurs banques mères pose-t-elle problème, si problème il y a?

M. Scace: Pour le moment, ne connaissant pas la teneur du témoignage, je ne saurais le commenter. Je ne voudrais pas trop m'avancer sur ce que d'autres pensent des ventes liées.

Le président: Permettez-moi de formuler ma question un peu différemment. Existe-t-il des règles précises en matière de ventes liées en ce qui concerne les liens entre un courtier en placement et sa banque mère? Y a-t-il une politique à cet égard?

M. Scace: On a dressé des murailles de Chine entre les banques d'investissement et les banques commerciales. Les frontières sont scrupuleusement respectées partout.

Le président: Sont-elles efficaces?

M. Scace: Je le crois.

M. Marchant: Avant que les banques avalent les gros courtiers, il existait déjà des murailles de Chine au sein de nos propres organisations. Ces cloisons sont efficaces, et elles doivent l'être. C'est ce que je crois observer dans notre propre organisation.

Mon idée n'est pas arrêtée moi non plus, mais je sais que mon banquier convoite le peu d'argent dont je dispose. Mes emprunts sont supérieurs à mes dépôts.

Every time I go in, it seems, he asks me why my RRSP is not at the CIBC and why I do not buy insurance through the CIBC. Not surprisingly, I have my RRSP at Wood Gundy. I do not think the question is tied to anything. They are not saying that they will not give me the money unless I move my account because, in effect, they already have it.

There seems to be a misunderstanding, from my interpretation of what I read in the press. One wonders whether you can read the press and just accept what they say as correct.

I feel this is just normal business. It is important to recognize that the dealer has a separate set of clients and they are in the securities business. The banks are also in the mutual fund and deposit-taking business, separate and distinct from their dealer.

Does the bank have the right to ask anyone to move their account to them? Why not? It is surprising to me, in the scheme of things, that we are restricting competition.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen.

The committee adjourned.

Chaque fois que je le rencontre, il me demande pourquoi mon REÉR n'est pas investi à la BCIC et pourquoi je n'y ai pas mes polices d'assurance. Je ne vous surprendrai pas en vous disant que mon REÉR est chez Wood Gundy. Je ne pense pas qu'on puisse parler, dans ce cas, de vente liée. Mon banquier ne me dit pas qu'il ne m'accordera un prêt qu'à la condition d'avoir mon compte, car, en réalité, il l'a déjà.

Il semble y avoir confusion quelque part, du moins d'après ce que je lis dans les journaux. Je me demande s'il faut vraiment avoir foi en ce que disent les journalistes.

Je crois qu'il s'agit là d'une façon normale de faire des affaires. Il importe de reconnaître que la société de courtage a sa propre clientèle, à qui elle vend des valeurs mobilières. La banque vend aussi des fonds mutuels et accepte des dépôts, et ses opérations sont en tout point indépendantes de celles de sa filiale de courtage.

La banque a-t-elle le droit de demander à quelqu'un de faire affaire chez elle? Pourquoi pas? Il me semble pour le moins étonnant qu'en ces matières, on veuille restreindre la concurrence.

Le président: Merci beaucoup, messieurs.

La séance est levée.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 2, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m., to examine the state of the financial system in Canada (review of financial sector legislation).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Senators, we have a long afternoon before us. Based on our experience yesterday, it could turn out to be interesting.

Our first witness this afternoon is Ms Catherine Swift, whom we all know is the president of the Canadian Federation of Independent Business. I would ask her to proceed at this time.

Ms Catherine Swift, President, Canadian Federation of Independent Business: Mr. Chairman, we appreciate this opportunity to speak to you today. With me today is my colleague Garth Whyte who is our Vice-President, National Affairs and Research. He has been involved with related issues in the past, just as he will be in the future.

We have put together a brief statement in which you will find a number of charts appended. Because of some recent data which we have, we thought it would be helpful to give you the small business perspective on some of the issues touched on in the white paper.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 octobre 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour examiner l'état du système financier canadien (examen de la législation régissant les institutions financières).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Chers collègues, nous avons devant nous une longue après-midi qui, à en juger par la journée d'hier, pourrait s'avérer intéressante.

Nous entendrons d'abord cet après-midi Mme Catherine Swift qui, comme nous le savons tous, est présidente de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Je lui demanderai de commencer son intervention.

Mme Catherine Swift, présidente, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante: Monsieur le président, nous sommes heureux d'avoir l'occasion de prendre la parole devant vous aujourd'hui. Je suis accompagnée de mon collègue Garth Whyte qui est notre vice-président, Affaires nationales et recherche. Il s'est occupé de ce genre de questions par le passé et continuera de le faire à l'avenir.

Nous avons préparé une brève déclaration à laquelle nous avons joint un certain nombre de tableaux. Vu certaines données récentes à notre disposition, nous avons pensé qu'il serait utile de vous donner le point de vue des petites entreprises sur certaines des questions abordées dans le Livre blanc.

Naturally, any such review is of considerable interest to our constituency. Currently, we have approximately 87,000 members from small- and medium-sized businesses across Canada. They are represented in every sector of the economy and every region of the country. It is a diverse and comprehensive group.

The most important financial issue is not one that was directly addressed in the white paper. Nevertheless, there are elements of the white paper that do affect it. I am speaking of the whole issue of access to financing on fair and affordable conditions.

Naturally, the state of competition in the financial sector is a key factor in which our members are keenly interested. They do not believe, nor have they historically, that small business has been particularly well-served by our concentrated financial sector. In retrospect, this is one of the main reasons our membership strongly opposed the unlimited entry of the large banks into the areas of insurance retailing and automobile leasing.

I should like to refer the committee to the charts on pages 3 and 4 of our submission. The first chart on page 3 shows data which we collect on an ongoing basis. It is a kind of rolling survey. We have this data going back 20-odd years. This particular chart is an indication of overall problems with the availability of financing to our members, something which we find disturbing. Naturally, when times are tough lenders are a little more tight-fisted than usual. Over the last few years we have seen low interest rates, and we have had a growing economy — not robustly growing, but one which, nevertheless, is growing. Typically, during a period such as this, we would have seen a reduction in these problems. However, we have not seen such a reduction.

Naturally, there are a few different factors which are combined in our members' responses to these questions; yet we find the overall financing problem disturbing. If we look over this period of time set out in the chart, we see that it has been on an increasing trend, although it does bop up and down somewhat with economic conditions, interest rates and so on.

There is another chart in this package which sets out Bank of Canada data on lending to small business. It shows that although lending to the larger corporate community has increased since the recession of the early 1990s, it has been flat. It shows that, if anything, it has dropped somewhat for loans under \$200,000, which is typically viewed as small business lending, although the average small business loan is about \$70,000, not a huge amount of money.

There are a few other issues noted in the white paper on which we should like to comment. With all the references to strengthening consumer protection and consumer issues, we would like to encourage you to consider small business as consumers in this context as well. A small business customer of a financial institution has more in common with an individual than does a large corporate customer. As a result, we find that many of

Tout examen de cette nature intéresse bien entendu considérablement nos membres. Nous en avons actuellement environ 87 000 dans les PME de l'ensemble du Canada. Ils sont représentés dans tous les secteurs de l'économie dans chaque région du pays. C'est un groupe varié et qui est présent partout.

La question financière la plus importante n'a pas été directement traitée dans le Livre blanc, mais certains de ses éléments y ont trait. Je parle de toute la question de l'accès à un financement dans des conditions équitables et à un coût raisonnable.

Bien entendu, la concurrence entre les institutions financières est un facteur clé auquel nos membres s'intéressent vivement. Ils ne croient pas et n'ont jamais cru que les petites entreprises étaient particulièrement bien servies par la concentration dans ce secteur. Rétrospectivement parlant, c'est l'une des raisons principales pour lesquelles nos membres s'opposaient fermement à ce que les grandes banques aient un accès sans limite à la vente d'assurance et à la location-vente d'automobiles.

Je demanderai aux membres du comité de consulter les tableaux figurant aux pages 3 et 4 de notre mémoire. Le premier, page 3, montre des données que nous collectons constamment. C'est une sorte de sondage permanent que nous effectuons depuis une vingtaine d'années. Le tableau en question indique les problèmes généraux concernant l'accès de nos membres à un financement, situation qui nous paraît troublante. Bien entendu, quand les temps sont durs, les prêteurs sont un peu plus stricts que d'habitude. Depuis quelques années, les taux d'intérêt sont bas et l'économie est en période de croissance, même s'il ne s'agit pas d'une croissance très forte. En général, pendant une période comme celle-ci, ces problèmes devraient s'amoinrir. Or, tel n'a pas été le cas.

Bien entendu, plusieurs facteurs différents contribuent aux réponses de nos membres à ces questions; le problème global que pose le financement nous paraît toutefois troublant. Si nous examinons la période indiquée sur le tableau, nous constatons que la tendance a été à la hausse, même s'il y a parfois des hauts et des bas en fonction des conditions économiques, des taux d'intérêt, et cetera.

Il y a dans ce document un autre tableau contenant les statistiques de la Banque du Canada relativement aux prêts aux petites entreprises. Il indique que, même si les prêts accordés aux grandes sociétés ont augmenté depuis la récession du début des années 1990, il y a eu une stagnation du côté des petites entreprises. On peut constater que le nombre de prêts inférieurs à 200 000 \$, ceux que l'on considère généralement comme typiques pour les petites entreprises, a diminué alors que le montant moyen prêté à celles-ci est d'environ 70 000 \$, ce qui ne représente pas une somme énorme.

Nous aimerions commenter quelques autres points signalés dans le Livre blanc. On parle beaucoup du renforcement de la protection des consommateurs et d'autres questions touchant la consommation et nous aimerions vous encourager à considérer aussi les petites entreprises comme des consommateurs dans ce contexte. Un petit entrepreneur qui s'adresse à une institution financière a plus de choses en commun avec un particulier qu'une

the so-called consumer issues are also germane to our membership.

The issue of service charges is important to our members. These charges are increasing, and have been increasing for some time. In and of itself, that might not be a concern if there were actually value being provided for the increases in service charges. Generally speaking, our members do not believe this to be the case. There are some charts in the package which pertain specifically to those issues.

What bothers us somewhat is that the smallest of firms, typically, have the worst experience in terms of costs and availability problems with financial institutions and service charges. All of the job creation data show that it is these small firms — indeed, those with less than five employees — which are most active on the job creation front. This does not seem to be a particularly helpful macro-economic approach when the most prodigious job creators are those which have the most difficulty with various elements of financing. Again, if our market had a fair degree of competition, then these issues would not be as important. However, particularly in rural areas, there is virtually no competition. Even in urban areas it tends to be fairly limited for our constituency, the small business consumer.

Self-dealing is also an interesting issue. As a result of this review, we have only some very generic information on self-dealing issues. However, we conduct a comprehensive survey of our membership on financing issues roughly every three years. We are now coming up to that time. We will be including a number of questions on self-dealing concerns. They seem to be emerging particularly as our financial marketplace becomes more concentrated.

The foreign bank issue has been of considerable interest to this committee. Our members are quite divided on this issue. As you probably know, as an organization, we form our policy positions exclusively on input from our members as a result of various types of surveys, polls, et cetera. In July of this year we asked our members whether foreign banks should be permitted more liberalized entry without the establishment of a branch network. The data are in the submission. They show that 30 per cent of our members were in favour, 47 per cent were against and approximately 13 per cent were undecided. There seems to be a general belief among the small business constituency that a Canadian entity has some value to it. On the other hand, these data are also just a preliminary look at the whole issue. It is an issue upon which we probably need to do more in-depth research before making a conclusive statement.

We have found the approach of some U.S. lenders, Wells Fargo being a notable example, to be quite interesting. I understand that they will be appearing before you at which time they will explain in detail what they are doing. We find some of these U.S. approaches interesting and wonder whether our members would

grande société. En conséquence, nous constatons que nombre des questions intéressant les consommateurs concernent également directement nos membres.

La question des frais de service est importante pour eux. Ces frais sont en augmentation depuis quelque temps déjà. En soi, cela ne serait pas inquiétant si l'augmentation de ces frais permettait d'obtenir un meilleur service. Dans l'ensemble, nos membres ne pensent pas qu'il en est ainsi. Certains tableaux dans notre mémoire portent spécifiquement sur ces questions.

Ce qui nous gêne quelque peu est que c'est en général les entreprises les plus petites qui ont le plus de problèmes en ce qui concerne le coût des frais de service et l'accès aux institutions financières. Toutes les données relatives à la création d'emplois montrent que ce sont ces petites entreprises — en fait, celles qui ont moins de cinq employés — qui créent le plus d'emplois. Il ne semble donc pas particulièrement salutaire du point de vue macro-économique que les créateurs d'emploi les plus remarquables soient ceux qui ont le plus de difficultés de financement. Là encore, s'il y avait un niveau satisfaisant de concurrence dans notre marché, ces questions n'auraient pas autant d'importance. Toutefois, surtout dans les régions rurales, il n'y a pratiquement aucune concurrence. Même dans les régions urbaines, elle est relativement limitée pour les gens que nous représentons, les consommateurs que sont les petits entrepreneurs.

Les opérations avec apparentés constituent également une question intéressante. Suite à cet examen, nous n'avons que des renseignements très généraux à ce sujet. Nous effectuons toutefois une enquête complète auprès de nos membres à propos des questions financières approximativement tous les trois ans. Nous allons bientôt effectuer la prochaine. Nous y incluons plusieurs questions au sujet des opérations avec apparentés. Les problèmes à cet égard surgissent surtout du fait de la concentration croissante dans notre marché financier.

Votre comité manifeste un intérêt considérable pour la question des banques étrangères. Nos membres ne sont pas tous du même avis à ce sujet. Comme vous le savez sans doute, les positions qu'adopte notre organisation reflètent exclusivement les opinions exprimées par nos membres dans différentes sortes d'enquêtes, de sondages, et cetera. En juillet dernier, nous leur avons demandé si l'on devrait libéraliser l'accès des banques étrangères sans qu'elles aient à créer un réseau de succursales. Leur réponse figure dans notre mémoire. Trente pour cent de nos membres étaient pour, 47 p. 100 étaient contre et environ 13 p. 100 étaient sans opinion. Les petits entrepreneurs semblent penser de façon générale qu'il peut être bon qu'une institution financière soit canadienne. Ces données ne constituent toutefois qu'un examen préliminaire de toute cette question. Nous pratiquerons sans doute des recherches plus approfondies à ce sujet avant de nous prononcer définitivement.

Nous avons constaté que les méthodes utilisées par certains prêteurs américains, notamment Wells Fargo, sont tout à fait intéressantes. Je crois savoir que ses représentants vont comparaître devant vous et ils pourront alors expliquer en détail comment ils procèdent. Certaines de ces méthodes américaines nous

change their views if, perhaps, they were given more information about them.

Generally speaking, however, our members would welcome a more competitive market. We have a very concentrated structure in Canada. There has been some discussion to date about the advent of electronic banking and how it may ultimately be somewhat of a solution to the concentration question. We think there may well be some advantages to our constituency. It is early days yet, and it is hard to tell.

We should also like to mention that we see potential problems as well in so-called virtual banking. We know, for example, that many services to individuals — mortgages, typical car loans, et cetera — are fairly easily standardized. Many services to small businesses, however, are not easily standardized and need a custom element and personal involvement. Although we see potential advantages to the whole notion of electronic banking, we also wonder whether depersonalizing it further will end up disadvantaging the small firm sector. We cannot pass judgment on that now, obviously, as it is down the road apiece. We throw it out as a potential caution.

We have welcomed what that the House of Commons Industry Committee has done in terms of ongoing monitoring of how well the banks are serving small businesses. We believe these institutions are responsive to ongoing scrutiny and recommend continuation of this kind of thing.

We have also asked for more detailed data from the banks and other financial institutions on how they are serving small business. Currently, Bank of Canada data simply are not disaggregated or comprehensive enough to give us a proper picture of what is going on in this market. Our own updated market share data which cover the first half of this year are found on page 6 of our brief. It shows that the financial institutions that seem to be making more of an effort to serve our constituency are finding increased market share. Their profit numbers suggest they are not exactly suffering on that front either. We certainly feel that better serving this market is not just a win for the economy, obviously, and a win for the small businesses who are able to receive better services, but that it does not seem to hurt the financial institutions either.

In closing, Mr. Chairman, I would like to make a point we always feel compelled to make. That is because the whole issue of financial services and how they affect small business is not the only issue. Our relatively highly taxed and highly regulated environment in Canada is also a major impediment to small firm survival. We feel the combination of a more small business friendly tax and regulatory environment, along with improved access to financing and financial services generally, would be a positive combination in terms of our economy generally and job creation.

paraissent intéressantes et nous nous demandons si nos membres changeraient d'avis s'ils recevaient peut-être plus de renseignements à ce sujet.

De façon générale, nos membres souhaiteraient toutefois plus de concurrence. Le marché financier canadien a une structure très concentrée. On a déjà un peu parlé de l'introduction des transactions bancaires électroniques et du fait que cela pourrait finir par résoudre peut-être le problème de la concentration. À notre avis, cela pourrait fort bien présenter des avantages pour nos membres. Il est néanmoins encore trop tôt pour se prononcer.

Nous aimerions également signaler que ce que l'on appelle les transactions virtuelles pourrait également poser des problèmes. Nous savons, par exemple, que de nombreux services offerts aux particuliers — les hypothèques, les prêts normaux pour l'achat d'une automobile, et cetera — sont assez faciles à standardiser. Ce n'est toutefois pas le cas pour de nombreux services fournis aux petites entreprises qui nécessitent une intervention individuelle pour être adaptés à chaque situation. Même si les transactions électroniques peuvent nous paraître présenter des avantages, nous nous demandons si une dépersonnalisation accrue ne finira pas par défavoriser les petites entreprises. Il est toutefois évidemment trop tôt pour porter un jugement là-dessus. Nous lançons seulement une mise en garde.

Nous sommes heureux des initiatives du comité de l'industrie de la Chambre des communes en ce qui concerne le contrôle permanent de la qualité du service fourni aux petites entreprises par les banques. Nous pensons que ces établissements réagissent quand on les surveille de près et nous recommandons que l'on continue à prendre des mesures de ce genre.

Nous avons également demandé aux banques et aux institutions financières de nous donner plus de détails sur leurs services aux petites entreprises. À l'heure actuelle, les données de la Banque du Canada ne sont tout simplement pas assez désagrégées ou complètes pour nous donner une bonne idée de ce qui se passe dans ce secteur. Nos propres chiffres sur les parts de marché, qui couvrent le premier semestre de cette année, figurent à la page 6 de notre mémoire. Ils montrent que les institutions financières qui font apparemment plus d'efforts pour répondre aux besoins de nos membres augmentent leur part de marché. Leurs bénéfices donnent à penser qu'elles n'ont pas vraiment de problème sur ce plan-là non plus. Nous avons certainement l'impression que mieux servir ce marché n'est pas seulement positif pour l'économie, évidemment, et pour les petites entreprises qui peuvent recevoir de meilleurs services, mais que cela ne semble pas non plus nuire aux institutions financières.

Pour terminer, monsieur le président, je voudrais dire une chose que nous nous sentons toujours tenus d'expliquer. En effet, toute cette question des services financiers et de leurs répercussions sur les petites entreprises n'est pas le seul problème qui se pose. Les impôts relativement élevés et les règlements très contraignants que nous avons au Canada constituent également un gros obstacle à la survie des petites entreprises. À notre avis, si le régime fiscal et les règlements étaient plus favorables aux petites entreprises et si nous avions plus facilement accès à un financement et aux services financiers en général, la conjonction de ces facteurs

Thank you, Mr. Chairman. We would be happy to try to answer any questions you may have.

The Chairman: Ms Swift, before turning to Senators Meighen and Austin I should like to ask you a question which ties into some of the other testimony we have heard.

What role are credit unions playing in some of your smaller communities, not just in Western Canada but in general? I ask that because on page 1 of your brief and, indeed, in your oral comments, you talk about small firms, particularly those in rural areas, often having limited choice in the selection of financial institutions. The perception we have from the testimony of the credit unions is that in a number of parts of semi-rural or rural Canada they are becoming a significant competitive force to the banks. Is that the sense of your members, too?

Ms Swift: Yes, it is. On page 6 of the submission you will find a chart which shows market share data. It is indicative of what is happening. You can see for the period 1988 to 1996 that the credit unions go from about 10 per cent to 15 per cent.

The Chairman: You have lumped together the credit unions and the caisses populaires, have you?

Ms Swift: Yes. However, that could be disaggregated because the Caisses are regionally focussed.

The Chairman: That would help.

Ms Swift: We can disaggregate those data. Even if we include the caisses, we are talking about only 15 per cent of the market. As we know, the big six have the remainder, which is roughly 80 per cent. The general level of satisfaction of our members in dealing with credit unions is higher over all, which is a positive thing. Naturally, the notion of truly competing in terms of local presence is, nevertheless, still a pretty big challenge.

The Chairman: On the other hand, as I look at the big five, certainly, I see that their share has decreased steadily while the credit unions have increased steadily.

Ms Swift: That is right.

The Chairman: To the extent that the credit union movement expands, it will expand in the amount of competition in the rural areas.

Ms Swift: They have had an increased willingness to serve our market. That was not always the case. I think it is not simply presence; it is also what markets are targetted by those institutions. There is no question that they have viewed our market more favourably in the past decade than they had previously.

Mr. Garth Whyte, Vice-President, National Affairs, Research, Canadian Federation of Independent Business: Mr. Chairman, you brought up the issue of credit unions. I should like to point out that an issue that is off the table is banks expanding into insurance.

s'avérerait positive pour notre économie dans son ensemble et pour la création d'emplois.

Merci, monsieur le président. Nous serons heureux d'essayer de répondre à toutes vos questions éventuelles.

Le président: Madame Swift, avant de donner la parole aux sénateurs Meighen et Austin, je voudrais vous poser une question qui fait suite à certaines dépositions que nous avons entendues.

Quel rôle les coopératives de crédit jouent-elles dans les petites villes, pas seulement dans l'Ouest du Canada mais de façon générale? Je vous demande cela parce que, à la page 1 de votre mémoire et, d'ailleurs, dans votre intervention orale aussi, vous signalez que les petites entreprises, surtout celles des régions rurales, ont souvent un choix limité en matière d'institutions financières. D'après ce que nous ont dit les coopératives de crédit, il nous semble que, dans diverses régions semi-rurales ou rurales du Canada, elles se mettent à fortement concurrencer les banques. Est-ce également l'impression de vos membres?

Mme Swift: Oui. À la page 6 de notre mémoire, vous trouverez un tableau indiquant les parts de marché. Il reflète bien la situation. Vous pouvez constater que, de 1988 à 1996, les coopératives de crédit sont passées de 10 à 15 p. 100.

Le président: Vous avez regroupé les coopératives de crédit et les caisses populaires, n'est-ce pas?

Mme Swift: Oui. On pourrait toutefois désagréger ces données parce que les caisses ont une implantation régionale.

Le président: Ce serait utile.

Mme Swift: Nous pouvons le faire. Même en incluant les caisses, il s'agit seulement d'environ 15 p. 100 du marché. Comme on le sait, le reste, c'est-à-dire à peu près 80 p. 100, est entre les mains des six grandes banques. Nos membres considèrent dans l'ensemble que leurs rapports avec les coopératives de crédit sont plus satisfaisants, ce qui est positif. Bien entendu, on est toutefois encore loin d'une véritable concurrence au niveau local.

Le président: Par contre, pour ce qui est des cinq plus grandes, je constate que, de toute évidence, leur part diminue régulièrement alors que celle des coopératives de crédit augmente régulièrement.

Mme Swift: C'est exact.

Le président: Dans la mesure où le mouvement coopératif prend de l'expansion, la concurrence s'accroîtra également dans les régions rurales.

Mme Swift: Ces établissements sont de plus en plus soucieux de répondre à nos besoins. Tel n'a pas toujours été le cas. Je crois qu'il ne s'agit pas simplement de leur présence, mais également des marchés ciblés par ces institutions. Il est hors de doute que, depuis une dizaine d'années, elles s'intéressent plus au marché que nous représentons qu'auparavant.

M. Garth Whyte, vice-président, Affaires nationales et recherche, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante: Monsieur le président, vous avez soulevé la question des coopératives de crédit. Je voudrais signaler qu'une question qui ne se pose pas pour le moment est celle de l'expansion des banques dans le secteur des assurances.

The Chairman: It is off the table.

Mr. Whyte: Yes. However, it could get in through the backdoor because, as you know, credit unions are regulated provincially. I do not know whether this topic will be discussed or not.

The Chairman: In some provinces, notably Quebec and British Columbia, credit unions are entitled to get into the insurance business. It is off the table in the sense that it is not an issue being discussed here. On the other hand, I am fairly intrigued by what it was you were about to say if it were on the table. Why not say it any way?

Mr. Whyte: I was intimately involved in the west. As we talk about market share, and as we have found in the west, credit unions are picking up market share, as is the case in Quebec. Likewise, I suppose the debate will open up provincially in other provinces where they do not have that licence to expand. They will be pushing to do so.

The Chairman: You favour that, do you?

Mr. Whyte: No, we do not.

The Chairman: I am not talking about banks but credit unions.

Ms Swift: With respect to insurance specifically, no. We do not favour it with respect to any financial institution.

The Chairman: That is interesting.

Ms Swift: We do not differentiate. We feel a financial institution is a financial institution.

The Chairman: You comment on the issue of the area of service charges being of concern. Have you seen any comparative data in this regard?

Ms Swift: Do you mean by institution?

The Chairman: No. I am much more interested in comparing comparable data for Canadian and U.S. banks.

Ms Swift: The U.S. is higher than Canada, typically.

The Chairman: By quite a bit?

Ms Swift: I have not seen any really recent data in that regard. Service charges have definitely been a recent sore point. We try not to isolate these data. The service charge issue came up in the context of the white paper which is one reason we mentioned it. We also had some recent data on it. What we try to look at is the overall cost of credit, service charges being a key component of that. The other two components are collateral requirements and interest rates charged.

When we are comparing the U.S. and Canada we find that on service charges alone the U.S. tends to be higher, while on the other two factors they are often lower. As a result, this overall cost issue is the one that we feel is the most relevant. You cannot separate out one piece. The other factors typically tend to be more

Le président: Elle ne se pose pas pour le moment.

M. Whyte: C'est exact. Elle pourrait toutefois se poser indirectement parce que, comme vous le savez, la réglementation des coopératives de crédit est du ressort des provinces. Je ne sais pas si cette question sera ou non discutée.

Le président: Dans certaines provinces, notamment au Québec et en Colombie-Britannique, les coopératives de crédit ont le droit de vendre des produits d'assurance. La question ne se pose pas dans le sens où nous n'en discutons pas ici. Par contre, je serais curieux de savoir ce que vous nous auriez dit si elle se posait. Pourquoi ne pas nous le dire de toute façon?

M. Whyte: Je me suis très directement occupé de cela dans l'Ouest. Pour ce qui est des parts de marché, nous avons remarqué que celle des coopératives de crédit augmente dans l'Ouest, tout comme au Québec. Je suppose aussi que cela fera l'objet d'un débat dans les autres provinces où ce droit à l'expansion ne leur est pas reconnu. Elles insisteront pour cela.

Le président: Vous êtes en faveur de cela, n'est-ce pas?

M. Whyte: Non, pas du tout.

Le président: Je ne parle pas des banques, mais des coopératives de crédit.

Mme Swift: Pour ce qui est plus précisément de l'assurance, non. Nous ne sommes en faveur de cela pour aucune institution financières.

Le président: C'est intéressant.

Mme Swift: Nous ne faisons pas de distinction. Pour nous, les institutions financières sont toutes les mêmes.

Le président: Vous faites part de votre préoccupation au sujet des frais de service. Avez-vous eu des données comparatives à ce sujet?

Mme Swift: Vous voulez dire selon les catégories d'institutions?

Le président: Non. Je m'intéresse beaucoup plus à une comparaison entre des données comparables concernant les banques canadiennes et américaines.

Mme Swift: Ils sont en général plus élevés aux États-Unis qu'au Canada.

Le président: De beaucoup?

Mme Swift: Je n'ai pas vu de chiffres vraiment récents à ce sujet. Les frais de service constituent assurément un problème depuis quelque temps. Nous essayons de ne pas isoler ces données. La question des frais de service a été soulevée à propos du Livre blanc et c'est pourquoi nous en avons parlé. Nous avons aussi eu des données récentes à leur sujet. Nous essayons plutôt de prendre en considération le coût total du crédit dont les frais de service sont une composante clé. Les deux autres sont les garanties requises et les taux d'intérêt prélevés.

Quand on compare les États-Unis et le Canada, on constate que les frais de service, pris isolément, ont tendance à être plus élevés aux États-Unis alors que les deux autres éléments le sont souvent moins. En conséquence, c'est le coût global qui nous paraît le plus pertinent. On ne peut pas isoler un facteur. Les autres ont

favourable. We believe availability, generally, is more favourable in the U.S.

The Chairman: Do you have any data on that?

Ms Swift: We have some old data. We do not have any recent data. We did a study a few years ago with a small business organization in the states.

The Chairman: That was about five years ago, something which you and I have discussed.

Ms Swift: We do not have any at the moment. We could possibly scare some up.

The Chairman: It seems to me that at some point that information would be of value to the committee, simply in light of the fact that the financial services sector all over the industrialized world is changing. Simply looking at the Canadian context without looking at it in its more globalized context can sometimes provide a misleading picture.

Senator Meighen: Welcome to both of you. I was wondering about the dealings of your members with other financial institutions. What about the leasing companies? Can you tell us anything about whether your members are dealing more or less with such companies?

Ms Swift: Our data supports that, but it probably needs to be disaggregated yet further. Part of the reason the share of the chartered banks is falling is not simply that the more typical financial institutions are taking it up; they are also using totally alternate sources of credit. Unquestionably, leasing is one of them. Through the recession the banks really tightened the noose on many of our members. We had a lot of things to show for it, such as high bankruptcy rates and so on. We also had people going to alternate sources and suppliers extending credit and so on. There was more diversity, perhaps, in terms of the sources of credit sought by small businesses. Leasing was one such source.

Senator Meighen: Would that be keeping pace with what I think you referred to as the concentration by the chartered banks? In other words, are there more credit sources available to your members now than there were a while ago?

Ms Swift: I would say that there are. We are still looking at three-quarters plus of the market being dominated by six players.

Senator Meighen: That is a diminishing percentage.

Ms Swift: You are right, senator. It has diminished as compared with 10 years ago, which is positive from our standpoint. There is also the issue, however, that that does not hold right across the board. Often geographic and sectoral elements are very different. Competition may exist in those areas where there are many players available from which to choose. Of course, that is not always the case. There is diversity.

généralement tendance à être plus favorables. Il nous semble que, dans l'ensemble, les conditions d'accès au crédit sont plus favorables aux États-Unis.

Le président: Avez-vous des données là-dessus?

Mme Swift: Nous avons des données anciennes, mais aucune récente. Nous avons fait une étude il y a quelques années en collaboration avec une petite organisation du monde des affaires des États-Unis.

Le président: C'était il y a environ cinq ans; nous en avons parlé vous et moi.

Mme Swift: Nous n'avons rien pour le moment. Nous pourrions peut-être préparer quelque chose.

Le président: Il me semble que ces renseignements pourraient être intéressants pour le comité à un moment donné du simple fait que le secteur des services financiers est en train de se transformer dans l'ensemble du monde industrialisé. Se limiter à la situation au Canada sans la situer dans un contexte plus général peut parfois donner une impression erronée.

Le sénateur Meighen: Je vous souhaite la bienvenue. Je me posais des questions au sujet des rapports entre vos membres et les autres institutions financières. Qu'en est-il des sociétés de prêt-bail? Pouvez-vous nous dire si vos membres traitent plus ou moins fréquemment avec ces sociétés?

Mme Swift: Les données dont nous disposons semblent l'indiquer, mais il faut sans doute les désagréger un peu plus. La chute de la part de marché des banques à charte n'est pas simplement due, entre autres choses, au fait que les institutions financières plus classiques prennent la relève; nos membres utilisent également des sources de crédit tout à fait différentes, notamment, sans aucun doute, le prêt-bail. Avec la récession, les banques ont réellement mené la vie dure à nombre de nos membres. On en a vu beaucoup d'exemples, par exemple les taux élevés de faillite, et cetera. Certains de nos membres ont également cherché d'autres solutions, en demandant par exemple un crédit auprès de leurs fournisseurs. Les petites entreprises ont peut-être cherché des sources de crédit plus diversifiées et le prêt-bail était l'une d'entre elles.

Le sénateur Meighen: Cela se ferait-il au même rythme que ce que vous avez appelé, je crois, la concentration des banques à charte? En d'autres termes, vos membres ont-ils accès à plus de sources de crédit maintenant qu'il y a quelque temps?

Mme Swift: Je dirais que oui. Plus des trois quarts du marché restent néanmoins sous la domination de six protagonistes.

Le sénateur Meighen: Le pourcentage est en diminution.

Mme Swift: Vous avez raison, sénateur. Il a diminué par rapport à il y a 10 ans, ce qui nous paraît positif. Un autre problème est toutefois que cela n'est pas vrai partout. Il y a souvent de grandes différences d'une région ou d'un secteur à l'autre. Il peut y avoir de la concurrence là où l'on a le choix entre de nombreuses sources de crédit. Bien entendu, ce n'est pas toujours le cas. Il y a une certaine diversité.

We believe there are more options now than there have been. Again, with various technological changes, we are hoping that will only improve down the road.

Senator Meighen: What about the Crown financial institutions? Are your members finding them an increasingly interesting place to do business?

Mr. Whyte: We made a submission to this committee on Crown financial institutions about a year ago. Yes, they have a slight market share. However, the Federal Business Development Bank is a marginal player. It does not have that many branch outlets. We are hearing rumours that the Farm Credit Corporation is actually creaming in certain communities.

Senator Meighen: You sound like a spokesperson for the banks.

Mr. Whyte: We do not disagree with them on everything. The issue is competition. In Quebec, for example, where they have the caisses populaires and the National Bank, there is better competition and less dissatisfaction with service from the bank than in other communities.

If a government entity is to compete directly with the private sector, not filling a need but just trying to pick off the best loans, then we do not believe it is serving the people it is supposed to be helping.

Likewise, we pushed, as we believe Senator Kirby's committee did, for an amalgamation of all the different groups which exist; ACOA, the Western Diversification Office, the Farm Credit Corporation, the Federal Business Development Bank and ADC. They have niche markets but they are not really serving the needs of many of our members.

Senator Meighen: We have failed miserably to convince the government of that.

Mr. Whyte: Not in our minds.

Ms Swift: Generally speaking, we do not believe that there is a place for those institutions unless they are serving something the market will not address. However, that is not happening, and it has not happened in the past. We remain optimistic always, of course, with the new mandate of the business development bank, for example, but these are early days yet. In the past we have not found them to be significant players or filling the niches in which we feel there would be a role for Crown institutions.

Senator Meighen: In the second paragraph of page 2 of your submission you state:

Concerning foreign bank entry, small businesses are divided on whether foreign banks should be permitted to establish a branch network without a Canadian subsidiary.

As I read it, that makes the assumption that if foreign banks were allowed to come in without a subsidiary, they would

Nous pensons qu'il y a maintenant plus d'options qu'autrefois. Là encore, compte tenu des divers changements technologiques, nous espérons que la situation ne pourra que s'améliorer à l'avenir.

Le sénateur Meighen: Qu'en est-il des institutions financières gouvernementales? Vos membres considèrent-ils qu'il est intéressant de traiter avec elles?

M. Whyte: Nous avons présenté un mémoire à ce sujet au comité il y a environ un an. Oui, elles ont une petite part du marché. La Banque fédérale de développement ne joue toutefois qu'un rôle marginal. Elle n'a pas beaucoup de succursales. On entend dire que la Société du crédit agricole est en pleine déroute à certains endroits.

Le sénateur Meighen: On croirait entendre un porte-parole des banques.

M. Whyte: Nous ne sommes pas en désaccord avec elles sur tout. Le problème est la concurrence. Au Québec, par exemple, où il y a les caisses populaires et la Banque nationale, la concurrence est plus vive et les gens se plaignent moins du service fourni par les banques qu'ailleurs.

Si un organisme gouvernemental doit faire directement concurrence au secteur privé, non pas pour répondre à un besoin mais simplement pour essayer de s'approprier les meilleurs prêts, nous ne pensons pas qu'il rende service aux gens qu'il est censé aider.

De même, comme l'a fait, me semble-t-il, le comité du sénateur Kirby, nous avons demandé la fusion de tous les groupes différents qui existent; l'APECA, le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, la Société du crédit agricole, la Banque fédérale de développement et le CDRA. Ils occupent certains créneaux, mais ils ne satisfont pas vraiment les besoins de beaucoup de nos membres.

Le sénateur Meighen: Nos efforts pour en convaincre le gouvernement ont lamentablement échoué.

M. Whyte: À notre avis, non.

Mme Swift: De façon générale, nous ne pensons pas que ces institutions aient un rôle quelconque à jouer à moins qu'elles ne fournissent un service qui n'est pas offert par le secteur privé. Or, ce n'est pas le cas et cela ne l'a jamais été. Nous conservons toujours notre optimisme, bien sûr, notamment pour ce qui est du nouveau mandat de la Banque de développement mais on en est encore aux premiers balbutiements. Jusqu'à présent, nous n'avons pas eu l'impression qu'elle jouait un rôle important ou occupait les créneaux où il nous semble que des institutions gouvernementales auraient un rôle à jouer.

Le sénateur Meighen: Dans le deuxième paragraphe à la page 2 de votre mémoire, vous déclarez:

En ce qui concerne l'accès des banques étrangères et la possibilité pour celles-ci de mettre en place un réseau de succursales sans avoir une filiale canadienne, les avis des petites entreprises sont partagés.

Cela me paraît laisser entendre que si les banques étrangères étaient autorisées à pénétrer sur notre marché sans créer une

obviously automatically establish a branch system. Are you sure that is so?

Ms Swift: No, we are not, but this was the question at the time. We tried to be relatively specific in these questions and it was debatable as to how exactly we should come at it. This was the question that was settled on. I agree with you; there is certainly not necessarily any indication that would happen.

Senator Meighen: Why would they want to? It costs money.

Ms Swift: Yes, it is very costly.

Senator Meighen: If they were allowed on that basis, they could financially fuel themselves from across the border; they could buy one office and away they go.

Ms Swift: Yes, which has happened, to some extent.

Mr. Whyte: We are meeting with Industry Canada tonight to talk about the Internet and the whole area of electronic commerce. That is another way of opening up competition, and it is an intriguing way.

Ms Swift: This just happened to be the most recent question we asked on this issue. I think we need a better read, with more depth, on this issue from our membership because I think we are getting mixed signals as to what the answer to this question really means.

Senator Meighen: I am suggesting that you are putting the wrong question.

Ms Swift: That is a point well taken.

Mr. Whyte: We did not have the sample size to break it out by sector. It may be an awareness issue. Certain sectors may have had a much higher response in favour, but we have not had a chance to break it out.

The Chairman: Forgetting about the exact question, because I agree with Senator Meighen that it was probably, in the current state of affairs, not quite the right question, I am troubled by a position which sounds like you want to have your cake and eat it too. The logic of your argument seems to be: There is too much concentration in the banking sector, therefore we want more competition; but, by the way, we are not in favour of the most obvious way to get more competition, which is to allow foreign competitors to enter the market, so we really want more competition using only Canadian institutions, which we agree is probably impossible to achieve.

Therefore, I guess my dilemma is: Do you really want more competition or not?

Ms Swift: That is a good point. As we have touched on this issue with our membership over the years, we have received different types of responses. I do not know that what you just said necessarily accurately reflects the views of our members.

The Chairman: I was trying to reflect reality.

filiale, elles mettraient automatiquement en place un réseau de succursales. Êtes-vous sûrs de cela?

Mme Swift: Non, mais c'est cette question qui avait été posée à ce moment-là. Nous avons essayé de poser des questions relativement précises et on pouvait se demander comment exactement aborder ce problème. On s'est finalement entendu sur cette question. Je suis d'accord avec vous; rien n'indique nécessairement que cela se passerait ainsi.

Le sénateur Meighen: Pourquoi voudraient-elles le faire? Ça coûte cher.

Mme Swift: Oui, ça coûte très cher.

Le sénateur Meighen: Si on les autorisait à procéder ainsi, elles pourraient faire venir des fonds des États-Unis; elles pourraient acheter un bureau et ce serait parti.

Mme Swift: Oui; cela s'est déjà plus ou moins passé comme ça.

M. Whyte: Nous allons rencontrer des gens d'Industrie Canada ce soir pour parler d'Internet et de tout le secteur du commerce électronique. C'est une autre façon d'encourager la concurrence et c'est très attrayant.

Mme Swift: Il se trouve simplement que c'est la dernière question que nous avons posée à ce sujet. Je pense qu'il faudrait que nous sachions mieux, de façon plus approfondie, ce qu'en pensent nos membres parce que la réponse à cette question semble pouvoir être interprétée de plusieurs façons différentes.

Le sénateur Meighen: Je pense que vous ne posez pas la bonne question.

Mme Swift: C'est une observation très juste.

M. Whyte: Notre échantillon n'était pas assez grand pour permettre une ventilation sectorielle. C'est peut-être un problème de sensibilisation. Certains secteurs sont beaucoup plus favorables, mais nous n'avons pas pu effectuer une ventilation.

Le président: Indépendamment de la formulation exacte de la question — car je pense, comme le sénateur Meighen, que, dans la situation actuelle, ce n'était sans doute pas la bonne question —, la position que vous adoptez me gêne car on dirait que vous voulez avoir le beurre et l'argent du beurre. Votre logique est apparemment la suivante: le secteur bancaire est trop concentré et nous voulons donc une concurrence accrue; nous ne sommes cependant pas en faveur de la façon la plus simple de le faire, c'est-à-dire d'autoriser l'accès des concurrents étrangers à notre marché, et nous voulons simplement une concurrence accrue entre les seules institutions canadiennes, ce qui, nous en convenons, est probablement irréalisable.

Le dilemme me paraît donc le suivant: voulez-vous véritablement qu'il y ait plus de concurrence?

Mme Swift: C'est une bonne remarque. Quand nous avons consulté nos membres à ce sujet au fil des ans, nous avons eu des réactions différentes. Je ne sais pas si ce que vous venez de dire reflète exactement le point de vue de nos membres.

Le président: J'essayais de refléter la réalité.

Ms Swift: I am not sure that is the case, but right now we do not have the detailed information on this particular issue to give you the right answer.

Mr. Whyte: We suspect that policy makers are ahead of the general public on this. It is sort of like Canada Pension Plan reform. On Canada pension reform, you know that our membership does not like payroll taxes, but once we laid out the information on CPP they realized that Canada Pension Plan or QPP has to increase. Likewise, they are ready for open competition but they are concerned, I would imagine, about weakening the current structure. We have to look into it in more detail.

Senator Austin: Mr. Chairman, I had prepared a few questions in the same area as was addressed by Senator Meighen, that is, whether there was an effectiveness on the part of Crown financial institutions and regional agencies. I think I have the answer to those questions.

You are probably aware of the evidence which the Minister of Industry, the Honourable John Manley, gave here on July 3. He said that these Crown financial institutions and agencies will have the needed flexibility to meet the changing needs of Canadian SMEs and underserved market niches. So you were very generously allowed some time before you must do a balance sheet on the Canada business service centre network and all that will go with that.

The other area I want to ask you about relates to tied selling and whether your members are bringing you examples of the pressure of these financial institutions to aggregate all of their business and whether it is tied or just, in your view, normal aggressive marketing.

Ms Swift: I did have a couple of sentences on that in our formal statement. Somehow I skipped over them. Excuse me for that.

Yes, they are bringing us questions and problems along those lines. Our data indicate that about one-half our members at any given time actually need the bank. There are many of our members who are well established in business and will use a bank for clearing, a line of credit and so on, but if push comes to shove they are more valuable to the bank than vice versa. Typically, our members are better established firms which have been in business longer than the majority of businesses. The other 50 per cent we view as the vulnerable business consumers who would be a more likely target for a tied selling pitch. We have had complaints along these lines, which is another area on which we will be gathering more detail in our next banking survey, which we are starting to put together now. We presently have anecdotal evidence that it is happening, but in terms of frequency, severity, and results of refusal to take a line of credit, for example, we would like to have better data. It is definitely happening, but it will be a few months before we have a more scientific view in terms of frequency and severity.

Senator Austin: Part of your political mandate, as I have always understood it, is to represent not only your membership but other independent business entities, particularly the more

Mme Swift: Je ne suis pas sûre qu'il en soit ainsi, mais nous n'avons pas de renseignements détaillés à ce sujet nous permettant de vous donner la bonne réponse.

M. Whyte: Nous supposons que les décideurs sont en avance sur l'opinion publique relativement à cette question. C'est un peu comme pour la réforme du Régime de pensions du Canada. Nos membres n'aiment pas les impôts sur la masse salariale, mais quand nous leur avons fourni des renseignements sur le RPC, ils se sont rendu compte qu'une augmentation du RPC ou du RRQ était nécessaire. Ils sont de même en faveur d'une concurrence sans restriction, mais ils craignent sans doute que cela n'affaiblisse la structure actuelle. Il faut examiner cela de façon plus détaillée.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, j'avais préparé quelques questions concernant ce dont a parlé le sénateur Meighen, c'est-à-dire l'utilité des institutions financières gouvernementales et des organisations régionales. Je pense avoir la réponse à ces questions.

Vous savez sans doute ce que nous a déclaré le ministre de l'Industrie, l'honorable John Manley, le 3 juillet. Il a annoncé que ces organismes financiers gouvernementaux auront assez de souplesse pour répondre à l'évolution des besoins des PME canadiennes et des secteurs qui reçoivent des services insuffisants. Il vous a donc généreusement laissé un peu de temps avant que vous ne deviez faire le bilan du réseau des centres de service aux entreprises du Canada et à tout ce qui va aller avec.

Je voudrais maintenant passer aux ventes liées et savoir si vos membres vous citent des cas où les institutions financières auraient fait pression sur eux pour qu'ils regroupent toutes leurs transactions financières et s'il s'agit bien de ventes liées ou plutôt, à votre avis, simplement d'un dynamisme commercial normal.

Mme Swift: J'avais deux ou trois phrases là-dessus dans le texte de notre mémoire. Je les ai omises par inadvertance, excusez-moi.

Oui, ils nous signalent des problèmes de ce genre. D'après nos statistiques, il y a, à tout moment, la moitié de nos membres qui ont recours à une banque. Beaucoup d'entre eux sont solidement établis et utilisent une banque pour traiter les chèques, obtenir une marge de crédit, et cetera., mais, en fin de compte, ils sont plus importants pour la banque qu'elle ne l'est pour eux. Nos membres ont en général des entreprises solides existant depuis plus longtemps que la majorité des autres. Les 50 p. 100 restants nous paraissent plus vulnérables et plus exposés à des offres de ventes liées. Nous avons reçu des plaintes de ce genre et c'est un autre domaine à propos duquel nous rassemblerons des informations plus détaillées dans le prochain sondage sur les banques que nous sommes en train de préparer. Nous avons actuellement des preuves isolées à ce sujet, mais pour ce qui est de la fréquence et de la gravité des cas, par exemple, des d'accorder une marge de crédit, il nous faudrait des données plus précises. Cela se produit assurément, mais il nous faudra quelques mois avant de savoir de façon plus scientifique ce qu'il en est de la fréquence et de la gravité de ces cas.

Le sénateur Austin: J'ai toujours pensé que votre mandat politique consistait en partie à représenter non seulement vos membres mais d'autres, en particulier les plus petites ou celles de

junior and intermediate before they get to your own level, but you try to speak for them all.

Ms Swift: Yes.

Senator Austin: That is so because it is a particular area of the economy.

Of course we would look forward to anything you could give us as it affects the small business community. Moving slightly away from the tied selling issue and looking at the question of the availability of investment advice to your members, do you believe that the concentration of ownership in the financial industry is affecting the quality or diversity of business advice that is available in the marketplace to your members, or are there others coming into the marketplace that give you an adequate range of investment counselling and money management business advice?

Ms Swift: I have heard that argument. We have not surveyed on it specifically. If something is bothering our members, we will hear about it, whether or not we are asking them about it. They will spontaneously let us know about it. We have not had a lot of problems come to our attention on that front.

Our typical small business member has 10 employees and not huge amounts of money. Their investment tends to be in their own business more than anywhere else. There are some who may have lots of dollars to invest, but by and large their concerns about concentration are more that, for their typical financial needs, they feel they do not have enough choices or they see things like insurance or leasing getting encroached upon.

Part of it is philosophical in the sense that they feel more players is better; it is a free enterprise kind of orientation. However, part of it is also that most of our members have not had the most happy track record with the chartered banks, so they are not that receptive to the notion of them taking over yet another element of services.

We have not heard a lot of spontaneous complaints on that front, but perhaps it is an area that we should investigate in the future. However, I do not think our members were ever big consumers of those services at the outset.

Senator Austin: My last question probably has no answer, but the concern is that the financial institutions, particularly the banks, are not sufficiently responsive to the independent business community. Yet, you know their position is that they have to be risk avoiders, they have to make assessment, and your sector is usually the most vulnerable to risk and the banks becoming a piece of the equity exposure rather than the lending side.

Is there any way you see that the dilemma can be shifted, or is it just the eternal debate between two different interests? Let me give you one suggestion. I am not advocating this; I am just putting it out for fun. It is the question of bulk buying of credit. Could your members come together as a group to set up a line of

taille moyenne, avant qu'elles n'atteignent votre niveau, mais vous essayez de parler au nom de la totalité d'entre elles.

Mme Swift: Oui.

Le sénateur Austin: C'est parce que c'est un secteur particulier de l'économie.

Nous serions évidemment heureux de tout renseignement que vous pourriez nous donner au sujet des petites entreprises. Pour aborder un sujet un peu différent des ventes liées, c'est-à-dire la question de l'accès de vos membres à des conseils en matière d'investissement, pensez-vous que la concentration qui existe dans le secteur financier a une incidence sur la qualité ou la diversité des services offerts à vos membres par des conseillers financiers ou y en a-t-il de nouveaux qui apparaissent sur le marché et vous offrent une gamme satisfaisante de services de consultation en matière d'investissements et de gestion financière?

Mme Swift: J'ai déjà entendu parler de cela. Nous n'avons fait aucun sondage expressément sur cette question. Si quelque chose inquiète nos membres, nous en entendons parler, que nous les interrogeons ou non à ce sujet. Ils nous le font savoir spontanément. Peu de problèmes de ce genre nous ont été signalés.

Nos membres ont en général une petite entreprise qui compte moins de 10 employés et ils n'ont pas énormément d'argent. Ils investissent plutôt dans leur propre entreprise que n'importe où ailleurs. Certains ont peut-être beaucoup d'argent à investir, mais, dans l'ensemble, leurs craintes au sujet de la concentration tiennent plutôt au fait que, vu leurs besoins financiers particuliers, ils ont l'impression que leurs possibilités de choix sont trop limitées ou ils constatent des débordements du côté des assurances ou du prêt-bail.

C'est en partie une question de principe parce qu'ils pensent qu'il vaut mieux avoir plus de choix; ils sont en quelque sorte en faveur de la libre entreprise. Toutefois, c'est également dû au fait que la plupart de nos membres n'ont pas toujours eu des expériences très positives avec les banques à charte et ils n'ont donc guère envie qu'elles s'emparent d'une autre catégorie de services.

Nous n'avons pas reçu beaucoup de plaintes spontanées à ce sujet, mais nous devrions peut-être nous pencher là-dessus à l'avenir. Je ne pense cependant pas que nos membres aient jamais abondamment utilisé ces services.

Le sénateur Austin: Il est probablement impossible de répondre à ma dernière question, mais on craint que les institutions financières, en particulier les banques, ne tiennent pas suffisamment compte des besoins des petites entreprises indépendantes. Or, vous savez qu'elles disent devoir éviter les risques, évaluer chaque cas et c'est généralement dans votre secteur que les risques sont les plus grands et que les banques, au-delà de leur rôle de prêteurs, risquent le plus d'y être exposées elles aussi.

Voyez-vous une façon de régler ce dilemme ou s'agit-il de l'éternel débat entre deux intérêts divergents? Je vous ferai une suggestion. Je ne suis pas en faveur de cela, je vous en parle seulement par jeu. Il s'agit de l'achat de crédit en gros. Vos membres pourraient-ils constituer un groupe pour obtenir une

credit with a financial institution, buy credit in bulk and then portion it out? Is there any way you can get an edge in that way?

Ms Swift: That is an interesting suggestion.

Senator Austin: I am thinking of the telephone business buying lines.

Ms Swift: I have a couple of comments on the bigger issue.

There will be debate eternally, and probably should be. There have been times in the past, and the late 1970s come to mind, when some of the large banks were actually too free with credit to the agriculture sector. We had some major commodity price collapses, et cetera. These people were told by bankers, "Please, take this couple of hundred thousand dollars and buy yourself a new combine." Those people ended up being foreclosed on.

A certain tension in that relationship is healthy, and we believe in that. However, bankers have told us that, notably in the last recession, they were incredibly quick to move. We have had bankers in Ontario tell us that, for example — and I thought this was an interesting example — Ontario bankers had not seen a recession because the early 1980s were not as bad in Ontario as they were in other parts of the country. Many of these people being relatively young, I guess, had not seen such severity in their careers. They got very scared and pulled the plug long before they had to do so. They admit it now, but that is now history. They put a lot of businesses out of business and a lot of people out of jobs. Maybe it is cold comfort, but at least it is good that they have come to that realization.

We believe that there are many things banks can do to affect their internal culture which can be positive overall. We believe some of them are attempting to do it now. Again, it is early days. A couple of years is not enough to judge a big institution like a Canadian chartered bank and how quickly it can turn around. However, we think such measures as much better training of their account personnel will make great improvements, and the financial institutions themselves have conceded that they need to do a lot more in this area.

It is important to have within their culture in the institutions the motivation to view a market as a profitable one. Most banks, up until a few years ago, looked at an account not in its totality but at each element separately to determine its profitability. We have had bankers tell us that the small business clientele, together, is the most profitable part of their business.

We believe that the banks must educate themselves better internally to realize that they are not offering charity but that this business is very profitable and good for their bottom line and that of their shareholders as well. The culture differs so dramatically between a small firm and a large entity like a bank that you need that kind of thinking to translate into the needed policies. The Bank of Montreal and the Bank of Nova Scotia are two notable

marge de crédit auprès d'une institution financière, acheter du crédit en gros et en assurer ensuite la répartition? Pensez-vous que cela pourrait améliorer votre situation?

Mme Swift: C'est une suggestion intéressante.

Le sénateur Austin: Je pense aux entreprises de télécommunication qui achètent des lignes téléphoniques.

Mme Swift: Je ferai quelques commentaires d'ordre plus général.

Il y aura éternellement un débat, et c'est sans doute souhaitable. Parfois, dans le passé, je pense à la fin des années 1970, certaines grandes banques ont accordé du crédit aux agriculteurs de façon trop libérale. Les cours de certaines denrées se sont écroulés, et cetera. Les banques ont dit à ces gens-là: «Prenez donc ces 2000 000 \$ et achetez-vous une nouvelle moissonneuse-batteuse.» En fin de compte, leurs biens ont été saisis.

Une certaine tension entre les deux parties nous paraît salubre. Toutefois, les banquiers nous ont dit que, notamment lors de la dernière récession, ils avaient pris des décisions incroyablement précipitées. Certains banquiers ontariens nous ont dit, par exemple — j'ai trouvé que c'était un exemple intéressant — qu'ils n'avaient pas l'expérience de la récession parce que la situation n'avait pas été aussi mauvaise en Ontario que dans le reste du pays au début des années 1980. Je suppose que beaucoup de ces gens, étant relativement jeunes, n'avaient rien vu d'aussi grave pendant leur carrière. Ils ont eu très peur et ont serré la vis de façon prématurée. Ils le reconnaissent maintenant, mais c'est ce qui s'est passé. Ils ont mis beaucoup d'entreprises en faillite et ont fait perdre leur emploi à beaucoup de gens. C'est peut-être un peu tard, mais il est rassurant de constater qu'ils se sont finalement rendus compte de leur erreur.

Nous pensons que les banques peuvent faire bien des choses positives pour modifier leur culture d'entreprise. Certaines semblent essayer de le faire maintenant. Là encore, cela commence seulement. Il faut plus de deux ans pour évaluer dans quelle mesure une grande institution comme une banque à charte canadienne peut changer de comportement. Des mesures telles qu'une meilleure formation du personnel chargé des comptes-clients nous paraissent toutefois représenter de grandes améliorations et les institutions financières reconnaissent elles-mêmes qu'elles doivent aller plus loin sur cette voie.

Vu l'état d'esprit qui prévaut chez elles, il est important, pour les motiver, qu'un marché leur paraisse pouvoir être une source de profit. Jusqu'à il y a quelques années, la plupart des banques examinaient chacun des éléments d'un compte au lieu de le considérer globalement pour en déterminer la rentabilité. Certains banquiers nous ont dit que les petites entreprises dans leur ensemble constituent la partie la plus rentable de leur clientèle.

À notre avis, les banques doivent faire un effort d'éducation interne et se rendre compte qu'elles ne font pas de la philanthropie, mais que cette clientèle est une bonne source de profit, bonne aussi bien pour le bilan que pour leurs actionnaires. Il y a une telle différence d'attitude entre une petite entreprise et une grande société comme une banque qu'il faut des idées de ce genre pour que les politiques nécessaires soient adoptées. La

examples of institutions which have had made serious attempts over the last few years to improve their service to their markets. Their market share is improving and their profits look pretty good. Therefore, we do believe that there are things that can be done.

Your suggestion is an interesting one. It is so necessary for banking services to be customized, as compared to long-distance telephone or other things that are more of a commodity. That makes it tough. Institutions already do that because they are looking at their risk across their whole portfolio. Even though small business is often thrown out as being so-called risky, we have not seen billions of dollars flow out of the banking system due to small business as we have with some of the huge corporate fiascos. In fact, as an aggregated sector, it is incredibly stable over time, and small businesses are the loyal customers of the financial institutions too.

We believe that there are many things that can be done. It is not easy, obviously, or we would not be here. We also think the fact that some of the institutions are trying to pursue real solutions is very positive, and we want to see more of that.

Senator Austin: According to the numbers I have seen, more than 60 per cent of small business formations are led by women. Would you agree that that is the case in Canada?

Ms Swift: It is currently moving toward 50/50.

Senator Austin: I am talking about units of business rather than value.

Ms Swift: It is a huge number, yes.

Senator Austin: Do you find that the banks treat small business applications from women with neutrality as compared to small business applications from men?

Ms Swift: We have done much research on this over the years. We have found different results at different times. We have done some rigorous statistical tests in addition to the anecdotal evidence that we have that there is different treatment. However, we found that during the recession the problem was a lot worse. It is hard to know whether that is because, when things were rough anyway, bankers felt more beleaguered. We do believe that over time the situation has improved. There has been much attention paid to this issue. Although we still hear spontaneous input from female members that there are problems and that they do often feel they are treated differently, we think the problem is lessening and that financial institutions are making a real effort to give equal treatment.

The Chairman: Thank you very much for appearing, Ms Swift and Mr. Whyte. We really appreciate it. If you could provide us with that extra data, that would be helpful to us.

Banque de Montréal et la Banque de Nouvelle-Écosse sont deux bons exemples d'établissements qui ont sérieusement essayé d'améliorer le service offert à leurs clientèles depuis quelques années. Leur part de marché augmente et leurs bénéfices font très bonne figure. Nous pensons donc que certaines choses peuvent se faire.

Votre suggestion est intéressante. Il est indispensable de personnaliser les services bancaires, à la différence de produits plus standardisés comme les appels interurbains. C'est d'autant plus compliqué. Les banques le font déjà parce qu'elles évaluent leurs risques sur l'ensemble de leur portefeuille. Même si l'on reproche souvent aux petites entreprises le risque qu'elles sont censées présenter, elles n'ont pas entraîné des milliards de dollars de perte aux banques comme l'ont fait certaines des énormes entreprises qui ont fait faillite. En fait, ce secteur est, dans son ensemble, incroyablement stable au fil des ans et les petites entreprises sont également de loyaux clients des institutions financières.

Nous pensons qu'il y a de nombreuses choses que l'on peut faire. Ce n'est évidemment pas facile, sinon nous ne serions pas ici. Il nous paraît également très positif que certaines de ces sociétés essaient de trouver des solutions concrètes et nous aimerions que cela soit plus souvent le cas.

Le sénateur Austin: D'après les chiffres que j'ai vus, plus de 60 p. 100 des nouvelles entreprises sont créées par des femmes. Est-ce le cas au Canada, d'après vous?

Mme Swift: La proportion tend actuellement à s'égaliser.

Le sénateur Austin: Je parle du nombre d'entreprises plutôt que de leur valeur.

Mme Swift: C'est un nombre énorme, oui.

Le sénateur Austin: Pensez-vous que les banques traitent de la même façon toutes les petites entreprises demandant un prêt, qu'elles soient dirigées par des femmes ou des hommes?

Mme Swift: Nous avons fait beaucoup de recherches là-dessus au fil des ans. Les résultats varient selon les périodes. Nous avons effectué des vérifications statistiques rigoureuses pour compléter les preuves isolées de différence de traitement que l'on nous présentait. Nous avons toutefois constaté que, pendant la récession, le problème était bien pire. Il est difficile de savoir si c'est parce que, quand la situation était très mauvaise de toute façon, les banquiers se sentaient plus menacés. Il nous semble que la situation s'est améliorée petit à petit. On s'est beaucoup penché sur cette question. Certaines de nos membres nous disent encore parfois spontanément qu'il y a des problèmes et qu'elles se sentent souvent traitées différemment, mais nous pensons que le problème diminue et que les institutions financières font un effort véritable pour traiter les femmes de la même façon que les hommes.

Le président: Je vous remercie beaucoup de vous être présentés devant nous, madame Swift et monsieur Whyte. Nous vous en sommes vraiment reconnaissants. Si vous pouviez nous fournir ces données supplémentaires, cela nous serait utile.

Senators, our next witnesses are from the Canadian Life & Health Insurance Association Inc. We have with us Mark Daniels, the president, and Mr. Bob Astley, who is the president and CEO of Mutual Group. Please proceed.

Mr. Bob Astley, President and CEO, Mutual Group, Canadian Life & Health Insurance Association Inc.: Thank you, Mr. Chairman. In addition to Mark and myself, there are a number of staff with us from CLHIA. If we happen to get into any technical areas on which we are not able to provide satisfactory answers, we may call upon them.

As members of the committee will be aware, our industry has appeared several times before this committee over the years. We appreciate the opportunity for dialogue, as well as the views of the committee.

It is in this spirit of constructive cooperation that we offer our thoughts and observations on the white paper today. We do not consider our appearance here as the end of a process. Indeed, I do not think there ever is an end to legislation, regulation or policy in any area of our economy.

However, we do see it as one important step forward in a process leading to the passage of legislation before the current mandate of legislation expires at the end of March, 1997, which is only seven months away. Clearly, as that process proceeds, my industry colleagues and I are at your disposal to make further contributions to your committee's work on these matters in whatever way you would find most useful.

First, let me provide committee members with a brief overview of the industry's views regarding the white paper, before making comments on the main points of our submission.

The industry is strongly supportive of the white paper, both with respect to the basic policy judgments and with respect to most of its specific proposals. We agree with the government that the framework put in place in 1992 is, in large measure, working well and should be kept largely intact. Major changes are simply not required. We also agree that adjustments are needed to ensure that the legislation works even better in the real world of everyday business.

We also strongly agree with the white paper's commitment to put revised legislation in place by March 31, 1997, when the current acts expire. The timely passage of this legislation is very important to maintaining certainty and continuity in the Canadian financial services sector.

As this committee is well aware, in the financial services industry, certainty and continuity are vitally important to our clients and to our ability to serve them well. Confidence is everything. They are also essential to ensure that we can compete in international markets. It is our view that timely passage of revised legislation will best serve the industry's millions of

Chers collègues, les témoins suivants représentent l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc. Il s'agit de Mark Daniels, président, et de M. Bob Astley, président et directeur général de la Mutuelle du Canada. Vous pouvez commencer.

M. Bob Astley, président et directeur général, Mutuelle du Canada, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc.: Merci, monsieur le président. De nombreux employés de l'association sont venus ici avec Mark et moi. Si nous abordons des questions techniques auxquelles nous ne pouvons pas répondre de façon satisfaisante, nous pourrions leur demander d'intervenir.

Comme les membres du comité le savent sans doute, notre secteur a comparu ici plusieurs fois au fil des ans. Nous sommes heureux de pouvoir engager un dialogue et d'entendre le point de vue des membres du comité.

C'est dans cet esprit de coopération constructive que nous vous présentons aujourd'hui nos idées et nos remarques au sujet du Livre blanc. Notre comparution ici ne nous paraît pas représenter l'aboutissement d'un processus. En fait, je pense que rien n'est jamais terminé en matière de législation, de réglementation ou de politique dans quelque secteur de notre économie que ce soit.

Nous considérons toutefois ceci comme un important pas en avant dans le cadre des activités menant à l'adoption d'une loi avant l'expiration des dispositions actuelles à la fin mars 1997, c'est-à-dire dans sept mois seulement. Dans l'intervalle, les autres membres de mon secteur et moi-même resterons évidemment à votre disposition pour apporter d'autres contributions aux travaux de votre comité sur ces questions sous toute forme pouvant vous paraître utile.

Je vous donnerai d'abord un bref aperçu de ce que nous pensons du Livre blanc avant de passer aux principaux points traités dans notre mémoire.

Notre secteur est fortement en faveur du Livre blanc, aussi bien en ce qui concerne ses options politiques fondamentales que ses propositions spécifiques. Nous convenons avec le gouvernement que les dispositions instaurées en 1992 donnent dans l'ensemble de bons résultats et devraient rester en grande partie inchangées. Il n'est tout simplement pas nécessaire d'y apporter d'importantes modifications. Nous convenons également qu'il faut leur apporter certains ajustements afin qu'elles répondent encore mieux aux besoins de la réalité quotidienne du monde des affaires.

Nous sommes également tout à fait d'accord avec l'engagement figurant dans le Livre blanc relativement à la mise en place de lois révisées d'ici au 31 mars 1997, date de l'expiration des lois actuelles. Il est très important que ces dispositions soient adoptées en temps utile pour préserver la confiance et la continuité au sein du secteur des services financiers au Canada.

Comme le comité le sait très bien, dans ce secteur, la confiance et la continuité sont des facteurs essentiels pour nos clients et pour notre capacité à répondre à leurs attentes. C'est la confiance qui prime. Ces facteurs sont également essentiels pour nous permettre d'être concurrentiels sur les marchés internationaux. À notre avis, l'adoption en temps utile de mesures révisées servira au mieux les

customers and stakeholders in Canada and, indeed, around the world.

Mr. Chairman, let me turn now to our submission. As you will have noted, our submission focuses on two broad groups of issues. First, we present our comments on the white paper proposals requiring legislative action by March 31, 1997, and then we deal with other issues in the white paper.

Let me turn now to the issues needing legislative action before March, 1997. First, with respect to those issues regarding the self-dealing regime, I would like to draw the committee's attention to the proposals to modify the self-dealing regime put in place in 1992. The white paper contains a number of proposals designed to streamline the self-dealing regime, including narrowing the scope of the definition of "related party" and exempting certain transactions between subsidiaries of a financial institution from those self-dealing requirements.

Let me state clearly that the industry strongly supports effective self-dealing rules. History would indicate that that is indeed good policy. We do believe, however, that the amendments proposed in the white paper do not go far enough in streamlining the current rules to create a system that is truly workable in the real world.

While the white paper proposals will reduce the number of related parties of an insurance company, the list of related parties potentially remains very broad. Such an open definition makes the determination and tracking of related parties almost impossible, particularly in the case of companies with affiliates abroad. Our suggested amendments build on this philosophy and are specific in nature. They would result in greater clarity and workability for the related party regime.

For example, we believe that the superintendent's discretionary power to allow exemptions from the general ban on related party transactions should be made more effective. This power is important because it is impossible to foresee and to legislate every kind of transaction that should be permitted under the self-dealing regime.

The industry also recommends improving the flexibility of the regime by removing some of the self-dealing rules from the statute and moving them into regulation.

As business transactions and corporate structures become increasingly complex, statutory self-dealing requirements can become obsolete quickly. We are encouraged to note that the Senate committee adopted a similar position in its comments on the Canada Business Corporations Act.

Turning to the area of corporate governance, we recognize that the committee has had a special interest in this area, and we have noted with interest the recommendations contained in your August report. One area upon which the committee's report focused was board residency requirements. Members will note that our submission contains a recommendation that the board residency requirements for Canadian insurance companies be harmonized

intérêts des millions de clients et de parties prenantes de ce secteur au Canada et même dans le monde entier.

Monsieur le président, je vais maintenant passer à notre mémoire. Comme vous l'avez remarqué sans doute, nous mettons principalement l'accent sur deux catégories de questions. Nous commentons d'abord les propositions du Livre blanc exigeant que des mesures législatives soient prises d'ici au 31 mars 1997 et nous abordons ensuite d'autres questions traitées dans le Livre blanc.

Je commencerai par les questions devant faire l'objet d'une mesure législative avant mars 1997. Premièrement, en ce qui concerne les opérations avec apparentés, je voudrais attirer l'attention du comité sur les propositions de modification du régime des opérations avec apparentés mis en place en 1992. Le Livre blanc contient plusieurs propositions destinées à simplifier ce régime, notamment en donnant une définition plus stricte du mot «apparentés» et en soustrayant certaines transactions entre les filiales d'une institution financière à ces exigences.

Je dirais clairement que notre secteur est fortement en faveur de l'adoption de règles efficaces concernant ces transactions. L'expérience montre que c'est bien une saine politique. Toutefois, à notre avis, les modifications proposées dans le Livre blanc ne simplifient pas suffisamment les règles actuelles pour créer un système véritablement applicable dans le monde réel.

Ces propositions réduiront le nombre des apparentés d'une société d'assurance, mais la liste pourrait néanmoins en être très longue. Avec une telle définition, il est presque impossible d'identifier et de contrôler les apparentés, surtout pour les sociétés qui sont affiliées avec d'autres à l'étranger. Les modifications que nous proposons reposent sur cette conception et ont un caractère spécifique. Elles permettraient au régime des opérations avec apparentés d'être plus clair et de mieux fonctionner.

Nous pensons en particulier qu'il faudrait renforcer le pouvoir discrétionnaire dont dispose le surintendant pour accorder des exemptions à l'interdiction générale frappant les transactions avec apparentés. Ce pouvoir est important parce qu'il est impossible de prévoir toutes les sortes de transactions qui devraient être autorisées dans le cadre de ce régime et de les mentionner dans la loi.

Nous recommandons également que l'on assouplisse le régime en inscrivant certaines des règles pertinentes dans les règlements plutôt que dans la loi.

Vu la complexité croissante des transactions commerciales et de la structure des entreprises, les exigences légales relatives aux opérations avec apparentés risquent d'être rapidement dépassées. Il nous paraît encourageant que votre comité ait commenté en des termes analogues la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Pour ce qui est de la régie interne des institutions, nous apprécions l'intérêt particulier que le comité a porté à cette question et les recommandations figurant dans votre rapport du mois d'août nous ont paru intéressantes. Ce rapport mettait notamment l'accent sur les exigences concernant la résidence des membres du conseil d'administration. Vous remarquerez que nous recommandons dans notre mémoire que ces exigences soient

with the CBCA by requiring that a majority of the board be composed of resident Canadians. This would provide insurance companies with a larger pool from which to select directors and would be consistent with the fact that insurance companies derive some 43 per cent of their business from outside Canada.

The white paper suggests several amendments relating to corporate governance, something to which we have responded in our submission. I do not propose to go into the details of our comments in that regard. However, Mr. Chairman, I would note that the full range of issues of corporate governance was thoroughly reviewed in 1992, at which time major revisions were made.

The intense analysis and discussion of policyholder rights leading up to the 1992 amendments resulted in a new regime that significantly modernized and enhanced the rights of policyholders. Our experience over the past four years shows that this new system is working well. Consequently, the industry recommends that, for the present, the existing regime should remain intact. We do not believe there is sufficient reason to disrupt what has emerged as a very successful exercise accomplished as recently as 1992.

Moving on to some of the technical amendments, the white paper contains quite a number of these and we have commented on them in our submission. We have added others as well.

Let me dispel any notion that these so-called technical amendments are unimportant. They may be non-controversial but they are far from unimportant. They would make a very substantial contribution to ensuring that the legislation works well in practical terms.

I should say at this point, Mr. Chairman, that we have been pleased with the cooperation that we have enjoyed with the Department of Finance and the Office of the Superintendent of Financial Institutions in working on some of these matters.

Mr. Chairman, the white paper raises a number of other issues which are not proposed for legislative action at this time but which will be the subject of a consultative process over longer time frames. The first I would mention relates to privacy. With regard to that issue, the life and health insurance industry has long recognized the importance of protecting the confidentiality of personal information and has acted to address concerns in this area, something which is acknowledged in the white paper.

The industry was a leader in adopting privacy guidelines in 1980 and has made respect for the privacy of customers a condition of membership in the association. We have updated these guidelines as recently as 1993 and are currently under review to see if further updates are needed particularly to bring them in line with the new Canadian Standards Association model privacy code.

The industry believes that widely implemented self-regulatory privacy codes, which meet the same standards as the CSA model code, would serve consumers' privacy interests well. On the other hand, if the government decides to move ahead with the proposals

harmonisées avec celles de la LCC et que les conseils d'administration soient composés en majeure partie de résidents du Canada. Ces sociétés pourraient ainsi disposer d'un bassin plus large pour la sélection de leurs administrateurs et cela refléterait mieux le fait qu'elles réalisent 43 p. 100 environ de leur chiffre d'affaires à l'extérieur du Canada.

Le Livre blanc propose plusieurs modifications en ce qui concerne cette régie interne et nous y répondons dans notre mémoire. Je n'ai pas l'intention de vous exposer nos commentaires à ce sujet de façon détaillée. Je signalerai toutefois, monsieur le président, que toutes les questions pertinentes ont été examinées de façon approfondie en 1992, date à laquelle des changements importants ont été effectués.

Les droits des souscripteurs ont été analysés et discutés abondamment en préparation des modifications de 1992 et le nouveau régime a fortement modernisé et renforcé ces droits. L'expérience des quatre dernières années montre que le nouveau système donne satisfaction. En conséquence, nous recommandons que le régime actuel reste inchangé pour le moment. Il ne nous paraît pas exister de motif suffisant pour revenir sur des décisions très fructueuses qui ne remontent qu'à 1992.

Pour ce qui est des modifications de détail, le Livre blanc en contient plusieurs et nous les commentons dans notre mémoire. Nous en avons également ajouté d'autres.

Je ne voudrais pas que vous croyiez que ces amendements «de détail» ne sont pas importants. Ils ne suscitent peut-être pas la controverse, mais ils sont loin d'être sans importance. Ils pourraient contribuer très fortement à assurer une bonne application pratique des dispositions de la loi.

Je dois dire à ce sujet, monsieur le président, que nous nous félicitons de la coopération dont le ministère des Finances et le Bureau du surintendant des institutions financières ont fait preuve à notre égard relativement à certaines de ces questions.

Monsieur le président, le Livre blanc avance plusieurs autres idées à propos desquelles il ne propose pas de légiférer pour le moment, mais qui pourraient faire l'objet de consultations de longue durée. Je citerai d'abord la protection des renseignements personnels. Les sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie sont depuis longtemps conscientes qu'il est important d'assurer une telle protection et elles ont cherché à répondre aux craintes exprimées à cet égard, comme il en est fait état dans le Livre blanc.

Notre secteur a donné l'exemple en adoptant des lignes directrices sur cette question en 1980 et les membres de l'association doivent s'engager à respecter la vie privée de leurs clients. Nous avons mis à jour ces lignes directrices il y a trois ans seulement et nous vérifions actuellement si de nouvelles mises à jour sont nécessaires en particulier pour les faire concorder avec le nouveau modèle de code sur les renseignements personnels de l'Association canadienne de normalisation.

Nous sommes d'avis que l'application généralisée de tels codes autoréglementés répondant aux mêmes critères que celui de l'ACN, satisferait les exigences des consommateurs à cet égard. Cependant, si le gouvernement décide d'appliquer les propositions

in the white paper, we believe the government must be careful not to create jurisdictional conflict at the federal-provincial level, as well as overlap and duplication at the federal level.

With regard to the question of the availability of basic financial services, the white paper indicates that the government will work with consumer and community groups and with financial institutions to develop and to implement a strategy to improve access to basic financial services. While we understand that the focus will be on basic services such as cheque cashing and opening of deposit accounts, the industry would be pleased to participate and provide input that might be useful.

Turning to a matter which has been very much on the minds of the industry, the industry welcomes as a very positive step the white paper's announcement that the government will be establishing an advisory committee to study payments system issues. As this committee would be aware, the industry has been calling for reform of the payments system for a number of years now. We believe that reform is fundamental to creating a level playing field for all financial institutions, including life insurers. It is needed to ensure that every kind of financial services institution can provide customers convenient access to their money.

In our submission to the Department of Finance in December 1995, entitled, "The need for payment system reform", the industry stated that its goal is to participate fully in the payments system. This participation has three fundamental aspects. The first is direct access to the payments system, without being forced to use either a subsidiary entity or a competitor. The second is meaningful participation in the governance of key payments system components, such as the Canadian Payments Association and Interac. The third is a genuine voice in the evolution of the payments system. Accordingly, the industry welcomes this important review and will be pleased to participate and provide input in whatever way we can.

Finally, the industry applauds wholeheartedly the announcement in the white paper that the government will undertake a comprehensive review of the appropriate framework for the financial services sector in the 21st century. As members of the committee will recall from the industry's appearance before this committee in April 1995, one of our recommendations was for a broadly based public examination of the future of Canada's financial system and the establishment of a task force to assist the government with this review. We also made some suggestions at that time regarding the process for this study.

We suggested that the review should pay particular attention to the increasing concentration of ownership and control of Canada's financial institutions in the hands of a few large institutions. We recommended a methodology that is fully impartial and accessible to all stakeholders. This methodology, in our view, should not only involve formal analytical projects but also consultative forums which would take place throughout the duration of the examination process. These consultative forums should encourage public participation in order to identify the perspective of consumers on important issues. Mr. Chairman, we believe that those suggestions remain valid and we recommend them to the government.

du Livre blanc, il devrait, selon nous, faire attention à ne pas susciter de querelle de compétence avec les provinces et à ne pas créer de chevauchement et de dédoublement au niveau fédéral.

En ce qui concerne la disponibilité des services financiers de base, le Livre blanc signale que le gouvernement collaborera avec les consommateurs, les groupes communautaires et les institutions financières à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une stratégie destinée à faciliter l'accès à ces services. À notre connaissance, il s'agira principalement de services de base tels que l'encaissement d'un chèque et l'ouverture d'un compte de dépôt, mais nous proposons volontiers notre participation pour apporter toute contribution pouvant être utile.

Passons maintenant à une question à laquelle nous nous intéressons beaucoup; il paraît très positif à notre secteur que le gouvernement annonce dans le Livre blanc qu'il va mettre sur pied un comité consultatif pour étudier les questions touchant le système de paiements. Comme vous le savez, nous demandons que des modifications soient apportées à ce système depuis de longues années déjà. C'est, à notre avis, essentiel pour que toutes les institutions financières, y compris les sociétés d'assurance-vie, soient placées sur un pied d'égalité, et qu'elles puissent toutes offrir à leurs clients un accès facile à leur argent.

Nous avons présenté au ministère des Finances, en décembre 1995, un mémoire sur la nécessité de modifier le système de paiements; nous expliquions que notre secteur souhaite participer à part entière à ce système. Cette participation comporte trois aspects fondamentaux: premièrement, l'accès direct au système sans avoir besoin de passer par une filiale ou un concurrent; deuxièmement, une participation véritable à la régie des éléments clés de ce système, comme l'Association canadienne des paiements et Interac; troisièmement, la possibilité de participer pleinement à l'évolution de ce système. En conséquence, nous accueillons avec joie cet important examen et nous serons heureux d'y participer et d'y contribuer de quelque façon que ce soit.

Pour finir, nous saluons chaleureusement la décision du gouvernement, annoncée dans le Livre blanc, de mener un examen approfondi d'un cadre approprié pour le secteur financier au XXI^e siècle. Les membres du comité se souviendront que, lorsque nous avions comparu devant vous en avril 1995, nous avions notamment recommandé que l'on procède à un examen public à grande échelle de l'avenir du système financier canadien et qu'un groupe de travail soit mis sur pied pour aider le gouvernement dans cette tâche. Nous avons également à l'époque fait certaines suggestions quant à la procédure à suivre.

Nous disions qu'il faudrait porter une attention particulière à la concentration croissante de la propriété et de la gestion des institutions financières du Canada entre les mains de quelques grandes sociétés. Nous recommandions une méthode tout à fait impartiale et permettant la participation de tous les actionnaires. Il faudrait, selon nous, non seulement réaliser des études mais également effectuer des consultations qui pourraient avoir lieu tout au long du processus d'examen. Ces consultations devraient encourager la participation du public afin de déterminer le point de vue des consommateurs au sujet des questions importantes. Monsieur le président, nous pensons que ces suggestions restent valables et nous les recommandons au gouvernement.

To conclude, we in the industry believe that the white paper is an important step toward the completion of the 1997 review. The industry looks forward to working with government officials and members of Parliament to put new legislation in place by March 31, 1997. We also look forward to participating in the consultative forums that are proposed in the white paper.

Mr. Daniels and I would be glad to try to respond to any comments and questions you may have.

The Chairman: Thank you, Mr. Astley. Before turning to Senator Angus, I should like to ask you one question or make one comment. First, may I congratulate Mr. Daniels and his staff on something. The format in which you do your briefs is the best of anyone around by a long shot. I am emphasizing format as opposed to content. The marginal notes are helpful.

Mr. Astley referred to the recommendations of this committee with respect to governance changes under the Canada Business Corporations Act and, specifically, the composition of the board which you would favour. It would help us — indeed, it would help the government — if you could look through our final report and tell us strictly with respect to the governance recommendations, which are likely to be included ultimately, we are told, into the CBCA, whether there are any of those with which you disagree. You know as well as I do, Mr. Daniels, that if certain changes are incorporated into the CBCA there will be a tendency to incorporate those changes automatically into other legislation. Since I am told that the odds are high that all our recommendations with respect to governance will be incorporated into the CBCA, it would be helpful for us to know if there are some which you do not like. I appreciate the fact that you commented on one that you do like. If there are some you do not like, it would be helpful if you would let us know.

I have one overview comment on your report. I found myself quite surprised by the position you take on corporate governance and on the proposed best practices paper of OSFI. I get a sense that you really are not in favour of any of the proposed corporate governance changes outlined in the white paper, most of which would be aimed at opening up the process. I think in particular of the comment concerning affiliated persons being broadened, as well as the mirror boards issue which specifically arose out of this committee some time ago. I refer also to the recommendation with respect to making the accounting of participating accounts more open.

Forget for the moment about the specific instances, the flavour that comes through is one that says, "The status quo is okay and, perhaps, we really should not be in the business of changing, opening up and broadening corporate governance procedures." On the basis of the hearings that my colleagues and I held extensively across the country last spring, that is not the mood of the public or of investors. Frankly, I am surprised that that is your mood. Do you want to respond generally without necessarily getting into the specifics of each of your rejections?

Pour conclure, nous pensons, dans notre secteur, que le Livre blanc constitue un pas important dans la réalisation de l'examen de 1997. Nous serons heureux de collaborer avec les hauts fonctionnaires et les parlementaires pour que de nouvelles lois puissent entrer en vigueur le 31 mars 1997. Nous serons également heureux de participer aux consultations proposées dans le Livre blanc.

M. Daniels et moi-même nous ferons un plaisir d'essayer de répondre à vos questions et commentaires éventuels.

Le président: Merci, monsieur Astley. Avant de donner la parole au sénateur Angus, j'aimerais vous poser une question ou faire un commentaire. Je commencerai par féliciter M. Daniels et ses collaborateurs. Votre mémoire est de loin le mieux présenté que nous ayons eu. Je parle bien de sa présentation et non pas de son contenu. Les notes placées en marge sont très utiles.

M. Astley a fait allusion aux recommandations du comité concernant les modifications des dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes concernant la régie interne et, plus particulièrement, la composition du conseil d'administration qui vous paraît souhaitable. Il serait utile pour nous — et, en fait, pour le gouvernement — que vous puissiez examiner notre rapport final en nous disant clairement si vous n'êtes pas d'accord avec certaines des recommandations qui ont des chances de finalement être incluses, nous dit-on, dans la LCCC au sujet de la régie interne. Vous savez aussi bien que moi, monsieur Daniels, que si certaines modifications sont apportées à cette loi, la tendance sera à les incorporer également automatiquement dans d'autres lois. On me dit qu'il y a de fortes chances que toutes nos recommandations à ce sujet soient intégrées dans la LCCC et il nous serait donc utile de savoir si vous n'êtes pas d'accord avec certaines d'entre elles. Je vous remercie d'en avoir commenté une avec laquelle vous êtes d'accord. S'il y en a que vous n'appréciez pas, il serait utile que vous nous le fassiez savoir.

Je ferai un commentaire général à propos de votre rapport. J'ai été très surpris par votre position au sujet de la régie interne des institutions et du document sur les meilleures pratiques proposées par l'OSFI. J'ai l'impression qu'en fait, vous n'êtes en faveur d'aucune des modifications proposées dans le Livre blanc, et qui, pour la plupart, visent à rendre le processus plus transparent. Je pense en particulier au commentaire concernant l'élargissement de la définition des apparentés ainsi qu'à la question des conseils parallèles qui a été expressément soulevée par notre comité il y a quelque temps. Je parle également de la recommandation de rendre plus transparente la comptabilité des comptes avec participation.

Oublions pour un instant les exemples précis; l'impression générale que vous donnez est que selon vous: «Le statu quo est satisfaisant et nous ne devrions peut-être pas nous mêler de modifier les procédures concernant la régie interne, de les rendre plus transparentes ou d'en élargir l'application.» À en juger par les nombreuses audiences publiques que mes collègues et moi-même avons organisées dans l'ensemble du pays au printemps dernier, tel n'est pas l'état d'esprit du grand public ou des investisseurs. Je suis franchement étonné que ce soit le vôtre. Voulez-vous répondre de façon générale sans nécessairement détailler chacune de vos objections?

Mr. Astley: Mr. Chairman, I would be glad to try to respond to that. We could come back to any of the specific items that you mentioned.

First, let me say that our objective is the same as the government's objective, which is to put in place a regime which is sound from a philosophical point of view and one which protects the interests of the stakeholders but one which is also workable. In the areas of corporate governance, a large number of initiatives have taken place such as those suggested by the Dey committee for the TSE, and some changes were put in place in the 1992 act itself for all financial institutions.

At the board level, a tremendous amount of attention has been given to board practices, the composition of committees, mandates, and those kinds of issues. The life insurance sector specifically is not unmindful of that direction and shares the views of the government that good corporate governance is one of the hallmarks of an effective financial services regime. We are trying to ensure that all of these pieces are workable, particularly when we talk about the self-dealing regime. We know from practice over the past four years that it has become somewhat of a mechanistic process because of all the requirements.

We think about the evolution and the number of other steps that are under way, including a board self-assessment of internal practices in 10 different areas and the standards of sound business practice that are under way as a joint development between OSFI and the industry. Many of these things are going forward.

We agree with the objectives, but we want to be sure that any new initiatives, such as a best practices paper, would truly add value. On that particular score, we are not convinced that a specific set of best practices guidelines aimed at the financial services sector would add value with all of the other debate and attention that has been given.

The Chairman: The issue of "add value" may be seen quite differently by management as opposed to policyholders, shareholders or the general public. The issue of adding value is also seen differently by people who are not management because of the importance that the process not only be fair but that it also be seen to be fair. It is in that light, for example, that the affiliated persons suggested changes to bring it in line with the independent director definition that was originally proposed in this committee approximately six or eight years ago and which has now been adopted by the OSC. This committee objected to the use of mirror boards on the grounds that it was unclear to whom the subsidiary board is responsible, et cetera.

From the perspective of management, they may well not bring value and might be a bit of an annoyance and a hindrance, but that is not a legitimate reason for public policy makers not to proceed with them. I had the feeling that with respect to many of the suggested changes in the corporate governance part of the white

M. Astley: Monsieur le président, je serais heureux d'essayer de vous répondre. Nous pourrions éventuellement revenir sur chacun des points précis que vous avez mentionnés.

Je dirai d'abord que notre objectif est le même que celui du gouvernement, nous souhaitons que l'on instaure un régime qui repose sur des principes sains, qui protège les intérêts des parties prenantes, mais qui soit également applicable. De nombreuses initiatives ont déjà été prises dans ce domaine, comme celles qu'a proposé le comité Dey pour la bourse de Toronto, et la loi de 1992 elle-même a mis en place des modifications concernant toutes les institutions financières.

En ce qui concerne les conseils d'administration, on a accordé beaucoup d'attention à leur mode de fonctionnement, à la composition des comités, à leur mandat et aux autres questions de ce genre. Les sociétés d'assurance-vie pour leur part, s'intéressent à cette orientation et elles pensent, comme le gouvernement, qu'une bonne régie interne est l'une des caractéristiques d'un régime efficace de gestion des services financiers. Nous essayons de faire en sorte que tous ces éléments puissent fonctionner correctement, surtout en ce qui concerne les opérations avec apparentés. L'expérience des quatre dernières années nous a montré que c'est devenu un processus bureaucratique à cause de toutes les exigences à satisfaire.

Nous pensons à l'évolution et aux différentes autres mesures qui sont en cours, notamment une autoévaluation des pratiques internes dans 10 secteurs différents par le conseil et les normes relatives aux saines pratiques commerciales que le BSIF et les entreprises du secteur sont en train d'élaborer conjointement. Beaucoup de ces choses vont de l'avant.

Nous sommes d'accord avec les objectifs, mais nous voulons être sûrs que toutes les nouvelles initiatives, comme un document sur les meilleures pratiques, amélioreraient vraiment la situation. À cet égard, nous ne sommes pas convaincus qu'un ensemble spécifique de lignes directrices sur les meilleures pratiques visant le secteur des services financiers améliorerait les choses compte tenu des débats qui ont lieu sur d'autres questions et de l'attention portée à ces questions.

Le président: Les dirigeants n'interprètent peut-être pas cette notion d'«amélioration de la situation» de la même façon que les souscripteurs, les actionnaires ou le grand public parce que, pour eux, il est important non seulement que le processus soit équitable, mais qu'il en soit manifestement ainsi. C'est, par exemple, dans cette optique que les personnes affiliées ont proposé des changements pour le mettre en conformité avec la définition du membre indépendant du conseil d'administration que notre comité a proposée il y a six ou huit ans environ et qui a maintenant été adoptée par la CVMQ. Notre comité s'est également opposé à la création de conseils parallèles du fait qu'on ne savait pas très bien devant qui ils seraient responsables, et cetera.

Pour les dirigeants, ces changements ne constituent peut-être pas une amélioration, mais plutôt une gêne et un obstacle, ce qui ne justifie pas pour autant que les responsables politiques décident de ne pas les mettre en oeuvre. J'ai eu l'impression que, pour ce qui est des nombreuses propositions de changements figurant dans

paper, most of which were regarded as progressive, the industry appeared to be going in the opposite direction. That is what surprised me.

Senator Angus: Generally, it appears that you are quite happy with the direction that is being taken. It is reflective of what you said the last time you appeared before us. The status quo is your preference. The review before any radical legislation would happen with the task force is more or less a response to your own suggestions — that is, apart from two or three minor technical things regarding, for example, the self-dealing point that you make in your brief. In other words, you are comfortable with that. Is that a fair interpretation?

Mr. Astley: I would characterize it a little differently, perhaps. When we talk about the status quo being acceptable, we have referred to the large number of amendments emanating from the white paper as technical amendments.

Senator Angus: Yes. You say they are important.

Mr. Astley: The lion's share are important because they are a better way of governing companies and providing a regime under which companies could operate.

Senator Angus: With that caveat and the fact that they are being brought in, you are comfortable with the white paper and how it has responded to the need for these technical amendments, are you not? In other words, you have nothing major to add at this time.

Mr. Astley: That is true. Concerning the issues for the future, the task force on the payments system and on the future of financial services in Canada are important consultative forums. We applaud their existence and to look forward to contributing to those as well.

Concerning the updating of the legislation itself, we are content with the amendments that have been put forward. We agree with them for the most part.

Senator Angus: As you can imagine — and, as you have read in the newspapers — we have had a number of representations from people who are not that happy with it. There are those who are not happy with the idea of foreign banks and the fact that if they wish to do business here they must continue to do so through a subsidiary, et cetera. Do you have any thoughts on this? Does this issue of the foreign banks affect your industry at all?

Mr. Astley: That issue speaks to the issue of concentration and access to new competitors. That is a fitting subject for the task force on the future of financial services in Canada. That is the kind of issue that should be explored fully by that task force. In terms of the update in 1997, we do not have any strong views on that issue.

Senator Angus: Do I understand you to mean that had, for example, the white paper gone that far — that is, had it lowered the entry requirements for a foreign bank and made it easier for them to come in here at a reduced cost than at present, and so on — that action would require a full review? We have seen

la partie du Livre blanc traitant de la régie interne, la plupart d'entre eux étaient censés représenter un progrès alors que les gens de ce secteur adoptaient apparemment une orientation opposée. C'est ce qui m'a surpris.

Le sénateur Angus: De façon générale, vous semblez être tout à fait satisfait de l'orientation adoptée. Cela reflète ce que vous avez dit la dernière fois que vous vous êtes présentés devant nous. Vous préférez le statu quo. Cet examen préalable à une décision éventuelle du groupe de travail de procéder à une refonte de la législation fait plus ou moins suite à vos propres suggestions — à part deux ou trois éléments mineurs concernant, par exemple, ce que vous dites dans votre mémoire au sujet des opérations avec apparentés. En d'autres termes, cela vous paraît satisfaisant. Mon interprétation est-elle juste?

M. Astley: Je qualifierais cela peut-être un peu différemment. En parlant de l'acceptabilité du statu quo, nous avons dit que ces nombreux amendements émanant du Livre blanc étaient des amendements de détail.

Le sénateur Angus: Oui. Vous dites qu'ils sont importants.

M. Astley: La plupart le sont parce qu'ils permettent de mieux régir les sociétés et créent des conditions favorables à leurs opérations.

Le sénateur Angus: À cette réserve près et compte tenu du fait que ces amendements sont introduits, vous êtes satisfaits du Livre blanc et de la façon dont il répond à la nécessité d'apporter ces amendements de détail, n'est-ce pas? En d'autres termes, vous n'avez rien d'important à ajouter pour le moment.

M. Astley: C'est exact. En ce qui concerne l'avenir, les groupes de travail sur le système de paiements et l'avenir des services financiers au Canada sont d'importantes tribunes de consultation. Nous nous réjouissons de leur création et nous serons heureux de contribuer également à leurs travaux.

Pour ce qui est de la mise à jour des lois elles-mêmes, nous sommes satisfaits des amendements présentés. Nous sommes d'accord avec la plupart d'entre eux.

Le sénateur Angus: Comme vous pouvez l'imaginer — et comme vous l'avez lu dans les journaux —, bien des gens nous ont fait savoir qu'ils n'étaient pas à leur goût. Certains déplorent que, si des banques étrangères veulent faire affaire dans notre pays, elles doivent continuer à passer par une filiale, et cetera. Avez-vous des commentaires à ce sujet? Cette question des banques étrangères a-t-elle une incidence quelconque sur votre secteur?

M. Astley: Elle est reliée à celle de la concentration et de la possibilité de s'adresser à de nouveaux concurrents. C'est un bon sujet pour le groupe de travail sur l'avenir des services financiers au Canada. C'est le genre de question que celui-ci devrait étudier à fond. Pour ce qui est de la mise à jour de 1997, nous n'avons pas d'idées très tranchées là-dessus.

Le sénateur Angus: Voulez-vous dire que, par exemple, si le Livre blanc était allé assez loin — c'est-à-dire s'il avait abaissé les exigences relatives à l'accès des banques étrangères et si leur était plus facile de pénétrer sur notre marché à moindres frais qu'actuellement, et cetera —, cette mesure devrait être examinée

evidence, for example, that the number of foreign banks operating here has decreased from 59 to 47. In fact, only two U.K. banks now operate here. You would consider that a matter of such substance that it should not be approached in a tinkering way — that is, it only should be done after a full review. Is that right?

Mr. Astley: Yes. It is very much a part of the philosophy of the entire financial services business. We would offer our comments on it in that context.

Senator Angus: On page 3 of your brief, you state that the proposed white paper amendments aimed at streamlining the self-dealing regime do not go far enough to improve the system. You have a specific recommendation in that regard contained in your brief. Have you brought that to the attention of OSFI or to the Department of Finance?

Mr. Astley: Yes, we have. I would ask Mr. Daniels, or some of our colleagues here, to help me in that respect.

Mr. Mark Daniels, President, Canadian Life & Health Insurance Association Inc.: Mr. Chairman, with respect to self-dealing and several other items contained in these early pages, such as governance and some of the governance questions, we are making representations to OSFI and to the Department of Finance on these matters. We are being heard on them.

Senator Angus: That would be my next point. If you are having discussions with them, has the response been satisfactory?

Mr. Daniels: It is always satisfactory in a business sense. But you do not know the end result until you see whether there are proposed amendments or the positions contained in legislation when it is tabled.

There is no question that we are being heard. Again, it is not that we are quarrelling with the philosophy of the self-dealing point. We are trying to provide a better operating environment in terms of the experience we have had over the last couple of years. The paper itself is trying to loosen up these strictures. We are saying, "You missed one." I think we are being heard, but I cannot say how well we are being heard.

Senator Angus: This might be one amendment that you brought to their attention originally. However, it was left out of the technical amendments which they listed; or I may have been one that you may not have adequately made representation on earlier.

Mr. Daniels: This was always on our list. In 1992, it was latched down pretty tightly and there was a lot of discussion at the time. Events have demonstrated that it is a bit constraining.

Senator Meighen: Welcome, Mr. Astley and Mr. Daniels. On page 6 of your submission you mention in the marginal note that the industry supports the white paper proposals for in-house information processing and specialized financing activities. That was a specific recommendation, of course, in the white paper, one which we all read and about which we said, "Yes, that makes a lot

en détail? Nous avons appris, par exemple, que le nombre de banques étrangères actives dans notre pays est passé de 59 à 47. En fait, il n'y a plus que deux banques britanniques ici. Pour vous, cette question est si importante qu'on ne peut pas se contenter d'apporter quelques aménagements; il faudrait auparavant procéder à un examen approfondi, n'est-ce pas?

M. Astley: Oui. C'est vraiment un des principes sur lesquels repose l'ensemble du monde des services financiers. C'est dans ce contexte qu'il faudrait envisager nos commentaires.

Le sénateur Angus: À la page 3 de votre mémoire, vous déclarez que les amendements proposés dans le Livre blanc relativement à la simplification du régime des opérations avec apparentés ne vont pas assez loin pour améliorer ce système. Vous présentez une recommandation spécifique à cet égard dans votre mémoire. Avez-vous porté cela à l'attention de l'OSFI ou du ministère des Finances?

M. Astley: Oui. Je demanderai à monsieur Daniels, ou à un autre de nos collègues ici, de m'aider à vous répondre.

M. Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.: Monsieur le président, en ce qui concerne les opérations avec apparentés et différentes autres questions abordées dans les premières pages, comme la régie interne et certaines des choses qui s'y rattachent, nous en parlons avec l'OSFI et le ministère des Finances. Ils nous prêtent une oreille attentive.

Le sénateur Angus: J'allais y venir. Si vous en parlez avec eux, êtes-vous satisfaits de leur réaction?

M. Daniels: Elle est toujours satisfaisante du point de vue de nos relations de travail avec eux. Mais on ne connaît pas le résultat final avant de voir si des modifications sont proposées ou si notre point de vue est reflété dans la loi quand elle est déposée.

Il est évident qu'ils nous prêtent une oreille attentive. Là encore, nous ne critiquons pas les principes appliqués aux opérations avec apparentés. Nous essayons de créer un contexte plus favorable sur la base de l'expérience que nous avons acquise depuis deux ans. Le Livre blanc lui-même essaie d'assouplir ces contraintes. Nous leur disons qu'ils en ont négligé une. Je pense qu'ils nous prêtent une oreille attentive, mais je ne sais pas jusqu'à quel point.

Le sénateur Angus: C'est peut-être une des modifications que vous avez portées à leur attention au départ. Toutefois, on ne le retrouve pas dans les amendements de détail qu'ils ont énumérés ou peut-être n'étiez-vous pas intervenu assez clairement à ce sujet auparavant.

M. Daniels: Cela a toujours figuré sur notre liste. En 1992, cela avait été défini de façon très stricte et il en avait été abondamment discuté à l'époque. Les événements ont montré que c'est un peu contraignant.

Le sénateur Meighen: Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Astley et monsieur Daniels. À la page 6 de votre mémoire, vous signalez dans une note marginale que votre secteur est d'accord avec les propositions du Livre blanc concernant les activités internes en matière de traitement de l'information et d'opérations financières spécialisées. C'était, bien entendu, une recommanda-

of sense." Someone then suggested to us that, perhaps, there was more to this than meets the eye. Particularly in the context of privacy, why would we be moving information processing and specialized financing activities in-house, where it is probably more difficult to ensure privacy and confidentiality through Chinese walls or other mechanisms than if that were outside in a subsidiary and one could say, "Thou shalt not transmit from the subsidiary to the parent"?"

First, do you agree with that statement? Second, in this day and age it did not seem that there was much cost saving. We are left wondering what the reason is for this suggestion in the white paper and why you support it, which may tell us the reason.

Mr. Astley: This particular comment from us concerning information processing activities reflects a view that the 1992 act provided some general business powers to insurers, as well as to the banks and trust companies, and that most of those could be performed either in a subsidiary form or within in-house activities. It was our view that information processing was in that category, that depending on a company's own arrangements or own corporate structure that it made sense for that kind of choice to be there as well.

I would also note that a subsidiary which is controlled 100 per cent in some ways like an arm of a parent company. While it may have the form of a completely independent arm — indeed, in that it is completely controlled — it has many of the attributes of an in-house department. It was that kind of philosophy that was behind it.

To be candid, we did not think in this respect about privacy aspects. Indeed, we would want to be sure that this particular issue was dealt with adequately and researched regardless of the form, whether it be in a subsidiary form or in an in-house department. There ought to be the kind of operating rules, Chinese walls and other effective mechanisms, for instance, to ensure that the use of personal confidential information is addressed adequately. We were not seeing this as a privacy issue but as more of a general policy issue on in-house activities or subsidiary activities being a choice by the company depending on their own arrangements.

Senator Meighen: Mr. Astley, I assume that you do not necessarily see it as a cost issue either.

Mr. Astley: It would not predominantly be a cost issue.

Mr. Daniels: Mr. Chairman, on the margin, it was seen as a kind of pulling down of a constraint that may not be necessary. We are aware that the committee has been looking at whether or not there are some privacy implications to that. Frankly, we had not thought about them in those terms. If they are there, then this is of concern to us. We have been here and talked about that under other guises. If there are substantive issues out there, then it is obviously something that needs to be thought about. It was

tion spécifique figurant dans le Livre blanc; nous l'avons tous lue et nous avons trouvé qu'elle paraissait très raisonnable. Quelqu'un nous a alors signalé qu'il fallait peut-être l'examiner de plus près. Plus particulièrement en ce qui concerne les renseignements personnels, pourquoi ferait-on passer le traitement de l'information et les activités financières spécialisées à l'interne alors qu'il est sans doute plus difficile d'assurer la confidentialité en utilisant le cloisonnement ou un autre système qu'en réalisant ces tâches à l'extérieur, dans une filiale, en interdisant toute transmission de ces renseignements de la filiale à la société-mère?

Premièrement, êtes-vous d'accord avec cette déclaration? Deuxièmement, dans les conditions actuelles, cela ne semblait pas être une grande source d'économies. Nous nous demandons donc pourquoi le Livre blanc contient cette suggestion et pourquoi vous l'appuyez, ceci permettant peut-être de comprendre cela.

M. Astley: Ce commentaire au sujet du traitement de l'information reflète notre impression que la loi de 1992 autorisait de façon générale les assureurs, tout comme les banques et les sociétés de fiducie, à effectuer certaines activités soit par l'intermédiaire d'une filiale soit à l'interne. Nous pensions que le traitement de l'information rentrait dans cette catégorie et que, selon les dispositions prises par une société ou sa propre structure, il était raisonnable que ce type de choix soit prévu.

J'indiquerai également qu'une filiale contrôlée à 100 p. 100 est en quelque sorte une extension de la société-mère. Elle peut être constituée en société tout à fait indépendante, mais — puisqu'elle est entièrement sous son contrôle —, elle présente nombre des caractères d'un département interne. Voilà ce qui explique notre jugement.

Pour dire vrai, nous ne pensions pas, à ce propos, à la protection des renseignements personnels. En fait, nous voudrions être sûrs que cette question est traitée et étudiée de façon satisfaisante, qu'il s'agisse d'une filiale ou d'un département interne. Il faudrait qu'il y ait, par exemple, des règles de fonctionnement, des cloisonnements et d'autres mécanismes efficaces garantissant des procédures satisfaisantes quant à l'utilisation des renseignements personnels confidentiels. Pour nous, ce n'était pas une question de vie privée, mais plutôt une question d'ordre général concernant la possibilité pour une société de faire effectuer ce travail à son choix à l'interne ou par une filiale.

Le sénateur Meighen: Monsieur Astley, je suppose que vous ne considérez pas cela nécessairement non plus comme une question de coût.

M. Astley: Ce ne serait pas principalement une question de coût.

M. Daniels: Monsieur le président, disons, en passant, que, pour nous, cela revenait à éliminer une contrainte peut-être inutile. Nous savons que le comité a examiné la question de savoir si cela a des incidences sur la protection des renseignements personnels. Nous nous sommes présentés ici et en avons parlé dans d'autres contextes. Si des problèmes de fond se posent, il est évident qu'il faut y réfléchir. Ce n'était certainement pas ce à quoi nous pensions quand nous nous sommes prononcés sur le Livre blanc.

certainly not in our mind set when we put down the position on the white paper.

The Chairman: Can we ask you to review the testimony of Jim Burns who appeared before the committee yesterday on precisely this point, given his vast experience in your industry? Can you give us your views as to whether or not his view or your view is where you were when you thought about the issue from the perspective that he raised it? That would help us.

Senator Perrault: Mr. Chairman, there have been references to the need for confidentiality and the strengthening of provisions in that area today. Let me ask you this: Do you see a future for the industry on the Internet? We are talking about banks, near banks and branchless banks. It seems to me a great deal is happening there but there is no reference to it in your submission. Surely, it is possible to market some of your products via the net. If so, what kind of regulations should be put in place to preserve confidentiality and the credit card information which seems to worry some people?

Mr. Astley: We are not unmindful of that at all, senator. Indeed, many companies have home pages on the World Wide Web.

Senator Perrault: It is a vast proliferation, but I notice that there is very little from insurance companies. What is the reason for that?

Mr. Astley: There are a handful of companies on the Internet, mine being one of them, and a number of other larger insurance companies. I know of at least one insurer in the United States who is actively marketing through the Internet. All of the issues around confidentiality and the security of data flows are there for insurance as they would be for credit card and banking transactions. The big unknown is the extent to which consumers will avail themselves of this service or whether they will use it primarily for information purposes.

Senator Perrault: Travel insurance, for example, should be relatively easy to market via the Internet.

Mr. Astley: It may be. We do not have any experience so we do not really know. The point you are getting at, I think, is that an electronic highway such as the Internet raises all kinds of regulatory questions to which no one has an answer.

Senator Perrault: I was looking for some references in your presentation to that, but perhaps it is too early. We are just starting in this process, presumably.

Mr. Astley: The issues around the regulation of Internet activities and other electronic commerce is really an emerging field that no one has any really clear views on at this point. I know that regulators around the world are struggling with it.

Senator Perrault: I was rather surprised at the outmoded references to the distribution of information contained on page 7 of your submission. You say that the application of shareholder corporate governance principles which reflect the shareholders'

Le président: Pouvons-nous vous demander d'examiner la déposition présentée hier par Jim Burns devant le comité précisément au sujet de cette question, étant donné sa vaste expérience de votre secteur? Pouvez-vous nous dire si, selon vous, son avis ou le vôtre représentent ce qu'était votre point de vue lorsque vous avez réfléchi à cette question compte tenu de l'optique dans laquelle il l'a soulevée? Cela nous serait utile.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, il a été question aujourd'hui de la nécessité d'assurer la confidentialité et de renforcer les dispositions correspondantes. J'aimerais savoir si, à votre avis, votre secteur a un avenir sur l'Internet? Nous parlons des banques, des quasi-banques et des banques sans succursale. Il me semble qu'il se passe beaucoup de choses de ce côté-là, mais il n'en est pas fait mention dans votre mémoire. Il est certainement possible d'offrir certains de vos produits sur Internet. Dans ce cas, quel type de réglementation faudrait-il pour préserver la confidentialité et les données relatives aux cartes de crédit, à propos desquelles beaucoup de gens semblent s'inquiéter?

M. Astley: Nous ne négligeons pas du tout cela, sénateur. En fait, de nombreuses sociétés ont des pages d'accueil sur le réseau Internet.

Le sénateur Perrault: Elles prolifèrent, mais je remarque que les compagnies d'assurance y sont très peu représentées. Pourquoi?

M. Astley: Il y en a quelques-unes sur Internet, dont la mienne ainsi que quelques autres plus grandes. Je connais au moins un assureur aux États-Unis qui utilise beaucoup Internet pour commercialiser ses produits. Le problème touchant la confidentialité et la sécurité des flux de données se pose pour les assurances au même titre que pour les transactions bancaires ou par carte de crédit. La grande inconnue est de savoir dans quelle mesure les consommateurs utiliseront vraiment ce service ou s'en serviront surtout comme source d'information.

Le sénateur Perrault: Il devrait être relativement facile de vendre, par exemple, des assurances-voyage sur Internet.

M. Astley: Peut-être. Nous n'avons aucune expérience de cela et nous n'en savons donc en fait rien. Vous voulez sans doute dire, je pense, qu'un moyen de communication électronique comme Internet soulève toutes sortes de questions en matière de réglementation auxquelles personnes n'a de réponse.

Le sénateur Perrault: J'ai cherché si vous en parliez dans votre mémoire, mais il est peut-être trop tôt pour cela. Je suppose qu'on commence seulement à s'engager sur cette voie.

M. Astley: Les questions touchant la réglementation des activités sur Internet et les autres formes de commerce électroniques constituent en réalité un domaine nouveau à propos duquel personne n'a encore d'idées vraiment précises. Je sais que, dans le monde entier, les autorités cherchent des solutions.

Le sénateur Perrault: Les références à la distribution de l'information figurant à la page 7 de votre mémoire m'ont plutôt surpris par leur côté démodé. Vous dites que les principes de régie interne reflétant le rôle d'investisseurs que jouent les actionnaires

role as investor is not appropriate in the policyholder context. You state that the cost of sending notices to a large number of policyholders are extremely highly when compared to the cost of mailing to shareholders. Why do you not put this on the Internet where you will have all this circulation virtually free of charge? Is it not sort of an old-fashioned approach to say that there would be too much paper to send out?

Mr. Astley: That is a good suggestion, senator. I am sure that more and more companies will be doing just that. We cannot be sure that we will reach them. The Internet makes information available.

Senator Perrault: It may be an idea to have one mailing saying, "If you want to find out the very latest about this company, look to WWW, whatever." It seems to me that there are many questions posed by the emergence of this information highway, as you say. However, perhaps that is for a later study.

Mr. Daniels: May I add a point, senator? When you raise the question of distribution through the Internet and so forth part, of the reason you are not finding anything in here on the subject, or for that matter anything in the white paper directly, is that the whole area of distribution of insurance products is a provincial matter. We are dealing with that, unfortunately, in 12 jurisdictions, including Yukon and the Northwest Territories. Those questions are coming up increasingly. Frankly, it will become another of those regulatory whirlpools that from time to time descend upon us.

Senator Perrault: Are there any companies outside Canada now engaged in selling insurance products via the net?

Mr. Astley: Yes, there are.

Senator Perrault: What percentage of their business would be represented?

Mr. Astley: It is a tiny fraction of the new sales of the entire industry. It is certainly a small fraction of 1 per cent of the sales. However, there is an emerging field which is difficult to predict, just as it was difficult to predict the penetration of home banking, whether that be by telephone, PC and so on. Everyone knows the technology is there. What no one can predict is how quickly it will be accepted and embedded in most customers' daily lives.

Senator Perrault: I suppose one of the challenges is because it requires some expertise on the part of the customer to access it.

Mr. Astley: There are habits and patterns that are not easily changed.

The Chairman: Mr. Astley and Mr. Daniels, thank you. I look forward to getting the requested written replies from you within a couple of weeks if possible.

Senators, our next witness, the Privacy Commissioner, Mr. Bruce Phillips, cannot appear today due to illness.

ne devraient pas s'appliquer aux souscripteurs et qu'il coûte beaucoup plus cher d'envoyer des avis à un grand nombre de souscripteurs qu'aux actionnaires. Pourquoi ne placez-vous pas cela sur Internet pour assurer une large diffusion pratiquement sans frais? N'est-il pas un peu vieillot de dire qu'il y aurait trop de paperasse à envoyer?

M. Astley: C'est une bonne suggestion, sénateur. Je suis sûr que c'est ce que vont précisément faire de plus en plus de sociétés. Nous ne pouvons toutefois pas être sûrs de joindre tous les souscripteurs. Internet ne fait que rendre l'information disponible.

Le sénateur Perrault: Peut-être pourriez-vous leur annoncer par lettre: «Si vous voulez obtenir les toutes dernières nouvelles au sujet de notre société, consultez WWW, et cetera.» Il me semble que, comme vous le dites, l'apparition de cette information soulève de nombreuses questions. Toutefois, cela pourrait faire l'objet d'une étude ultérieure.

M. Daniels: Puis-je ajouter quelque chose, sénateur? Vous parlez de la diffusion de renseignements sur Internet, par exemple, mais si vous ne trouvez rien à ce sujet dans ce document, ni même directement dans le Livre blanc, c'est en partie parce que le domaine de la distribution des produits d'assurance est entièrement du ressort des provinces. Nous devons malheureusement traiter avec 12 gouvernements, y compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ces questions se posent de plus en plus fréquemment. Cela va certainement faire l'objet d'une de ces réglementations qui nous tombent dessus de temps à autre comme une tornade.

Le sénateur Perrault: Y a-t-il des compagnies implantées ailleurs qu'au Canada qui vendent maintenant des produits d'assurance sur Internet?

M. Astley: Oui.

Le sénateur Perrault: Quel pourcentage de leurs activités cela peut-il représenter?

M. Astley: C'est une proportion minuscule des nouvelles ventes de l'ensemble du secteur, certainement bien moins de un pour cent des ventes. C'est toutefois un domaine nouveau à propos duquel il est difficile de faire des prévisions, tout comme il était difficile de prévoir la pénétration des services bancaires à domicile, que ce soit par téléphone, par ordinateur ou autrement. Chacun sait que cette technologie existe. Ce que personne ne peut prévoir, c'est à quelle vitesse la majorité de nos clients vont l'accepter et l'intégrer dans leur vie quotidienne.

Le sénateur Perrault: Un des problèmes est sans doute qu'un certain savoir-faire est nécessaire pour y avoir accès.

M. Astley: Il y a des habitudes et des modes de comportement qu'il n'est pas facile de modifier.

Le président: Monsieur Astley et monsieur Daniels, merci. J'espère que vous nous enverrez les réponses écrites que nous vous avons demandées d'ici une quinzaine de jours si possible.

Sénateurs, le témoin suivant, le commissaire à la protection de la vie privée, M. Bruce Phillips, ne peut pas venir aujourd'hui parce qu'il est malade.

We will proceed to hear the President of Beacon Securities Limited.

Mr. Lonsdale W. Holland, President, Beacon Securities Limited: Mr. Chairman, thank you for this opportunity. In my very short brief, I tried to outline, from our narrow viewpoint, how important things are. It is like people talking about being "a little bit pregnant," but there is no such thing. This really represents a very major start to a very significant process.

Nothing is too small to be well done. The weakest link in the chain dictates how strong the chain will be. A pile of sand is nothing but many grains.

I would like to address just one of those grains of sand. We are a small regional dealer. We read in the paper recently that RBC Dominion Securities and Richardson Greenshields would merge and probably no one who did less than about \$250,000 would remain with the firm after a certain number of years.

In my firm, there are 12 RRs, as we call them, or IAs, on the retail side, only one of whom does that kind of business. We are really dealing with a personal type of business in a small area with small clients. It is a question of trying to serve them properly. We have clients who like to deal with us because they have been unhappy with the service at some of these larger firms or, in some cases, some of the banks.

When the client's form arrives in the bank requesting transfer of the RRSP, the client gets a call to please come in and discuss their whole loan portfolio or loan program with the seeming suggestion that, if that piece of business is moved away from the bank, then may need to look at the whole thing again, after which, perhaps, the client's credit will not be there.

I have 12 salespeople. Three have come to me and told me of clients who have had that experience. That represents 25 per cent of my sales force. I have not asked the others whether their clients have had similar experiences. Maybe I should have, but I do know it is happening.

This is really not good for the economy nor for individuals. It is particularly not good for the smaller individual in the economy who, in many cases, is the one who most needs help and the one who is most often hurt.

As someone said, if you get in bed with an elephant, you must be careful. It is the small person who will need to be most careful and who will require the most help.

Slightly farther along this line, the industry today is controlled by five players to over 80 per cent. Ours is a business of greed. We all want more. That may be what makes the thing go around, but at some point it needs to be regulated.

Nous allons maintenant entendre le président de Beacon Securities Limited.

M. Lonsdale W. Holland, président, Beacon Securities Limited: Monsieur le président, merci de me donner l'occasion de parler devant vous. Dans mon très court mémoire, j'ai essayé d'expliquer, dans notre optique étroite, combien ces choses sont importantes. C'est comme quand on dit qu'une femme est «un petit peu enceinte», ce qui est impossible. Ces propositions représentent en fait la mise en marche à grande échelle d'un processus très lourd de conséquences.

Même les choses les plus insignifiantes devraient être bien faites. C'est le maillon le plus faible qui détermine la solidité d'une chaîne. Un tas de sable n'est rien d'autre qu'une grande quantité de petits grains.

Je voudrais parler simplement de l'un de ces grains de sable. Nous sommes une petite société de courtage régionale. Nous avons lu récemment dans le journal que RBC Dominion Securities et Richardson Greenshields allaient fusionner et que, d'ici quelques années, il n'y aurait plus dans cette entreprise aucun employé faisant moins d'environ 250 000 \$.

Nous avons 12 chargés des ventes aux particuliers, des conseillers en investissement; un seul d'entre eux s'occupe de ce dont il est question ici. Nous offrons en fait des services personnalisés à des petits clients dans un petit secteur. L'important est de leur offrir un service adéquat. Nous avons des clients qui aiment traiter avec nous parce qu'ils ont été mécontents du service offert par certaines de ces grandes entreprises ou, dans certains cas, certaines banques.

Lorsque la banque reçoit le formulaire demandant le transfert du REER d'un client, elle lui téléphone pour lui demander de venir discuter de l'ensemble de son portefeuille ou de son programme de prêts en lui laissant entendre que, s'il retire ce compte de la banque, il se peut qu'elle ait à réexaminer l'ensemble de sa situation et cesser peut-être de lui accorder un crédit.

J'ai 12 courtiers. Trois sont venus me parler de clients à qui cela est arrivé. Ils représentent 25 p. 100 de mon personnel de vente. Je n'ai pas demandé aux autres si c'était aussi arrivé à leurs clients. J'aurais peut-être dû le faire, mais je sais que cela se produit.

Ce n'est réellement bon ni pour l'économie, ni pour les particuliers, surtout pour les petits clients qui, dans de nombreux cas, sont ceux qui ont le plus besoin d'aide et qui sont le plus souvent victimes de ces pratiques.

Quelqu'un disait que, si on partage un lit avec un éléphant, il faut être sur ses gardes. Ce sont les petits clients qui devront être le plus sur leurs gardes et qui auront le plus besoin d'aide.

Dans le même ordre d'idées, plus de 80 p. 100 de ce secteur est aujourd'hui entre les mains de cinq entreprises. Nous sommes animés par l'appât du gain. Nous voulons toujours gagner plus. C'est peut-être ce qui fait marcher le système, mais il vient un moment où une réglementation est nécessaire.

I will give an example. Take an underwriting group with four leads and ask all four leads whether it would be better to have only three in the lead group. Assuming that the one answering would be one of the three, each lead would answer "Yes". If you took it to two and then to one, they would all agree. Why? Because of greed. They would perceive that they would do more of the business.

Most of the underwritings which take place in this country are run by the five major firms. There are over 100 small firms, like mine, across the country which very often do not get a look-in. Consequently, a whole level of the population is forced to deal with a big firm. In some cases, if consumers are not big enough to deal with a big firm, then they have nothing at their disposal except a bank or a mutual fund dealer. There are no full-service operations available to them.

Yesterday, there was a Nova Scotia province issue and today there was a New Brunswick issue. In both cases, 5 per cent was available to selling groups. I happen to be an underwriter in both of them so those issues are not a problem for me. Many other firms out there have tried to or would like to join a selling group, but there was not enough product for them to try to satisfy even a small part of their requirements.

I have discussed these problems with my colleagues across the country. Some, like me, are a little long in the tooth and have watched the business for a long time. Senator Angus referred to Midland. I worked 31 years with them. Eight years ago, I started my own firm. We are profitable, having fun and enjoying it.

I would be happy to give a story later on about what happens when a little firm like ours tries to renegotiate a mortgage. That would be a new point. I will just stop there.

The Chairman: I understand your concern about the big five controlling roughly 80 per cent of the market. I do not know what public policy can do about that. I do not know how you could constrain the system that would enable us to prevent the 80 percent figure from rising.

Mr. Holland: I do not have a problem with them controlling the 80 per cent. I do not think it is good for the economy. I do have a problem where one of my salesmen asks to have their account transferred out of the institution and the institution calls them and says, "Really, we do not think you should move the money from where it is now." An RRSP loan is not part of anyone's security, at least not to my knowledge.

In another case, an individual had an inheritance which happened to be from a parent who had dealt with the same institution.

The individual was going to move the money out and was told, "If you do that, there will be implications for what you are doing here with us, but if you go to our associated investment firm, we might be able to give you better terms on something else." These are things on which we cannot compete with them. What I am

Je vais vous donner un exemple. Demandez aux quatre principaux membres d'un syndicat financier s'il ne vaudrait pas mieux qu'ils ne soient que trois. Si celui qui répond est l'un des trois, il dira que oui. Si on dit ensuite qu'il n'en faudrait que deux, puis un, ils seront tous d'accord. Pourquoi? Par appât du gain. Ils ont l'impression qu'ils auront une plus grosse part du gâteau.

Dans notre pays, la plupart des placements de titres sont effectués par les cinq principales sociétés. Il y a plus d'une centaine de petites maisons, comme la mienne, dans l'ensemble du pays qui souvent ne sont pas même prises en considération. Toute une partie de la population est donc obligée de traiter avec les grandes sociétés. Les consommateurs qui ne sont pas assez gros pour traiter avec elles ne peuvent parfois s'adresser qu'à une banque ou un courtier en fonds mutuels et non pas à un établissement offrant une gamme complète de services.

Hier, il y a eu une émission d'obligations en Nouvelle-Écosse et aujourd'hui, c'était au Nouveau-Brunswick. Dans les deux cas, les syndicats de placement pouvaient disposer de cinq pour cent. Il se trouve que je suis associé à la vente des deux et je n'ai donc pas de problème cette fois-ci. Beaucoup d'autres entreprises ont essayé de se joindre à un de ces syndicats ou aimeraient le faire, mais la quantité offerte n'était pas suffisante pour couvrir ne serait-ce qu'une petite partie de leurs besoins.

J'ai parlé de ces problèmes avec mes collègues de l'ensemble du pays. Certains, comme moi, ont beaucoup d'expérience et observent la situation depuis longtemps. Le sénateur Angus a mentionné Midland pour qui j'ai travaillé pendant 31 ans. Il y a huit ans, j'ai fondé ma propre société. Nous réalisons un profit et nous nous amusons bien.

Je vous raconterais volontiers un peu plus tard ce qui se passe lorsqu'une petite société comme la nôtre essaie de renégocier une hypothèque. Ce serait un autre sujet. Je m'en tiendrai là.

Le président: Je comprends que la mainmise de ces cinq grandes entreprises sur 80 p. 100 du marché vous inquiète. Je ne sais pas ce que le gouvernement peut faire à ce sujet. Je ne sais pas comment on pourrait imposer des limites pour que ce chiffre ne soit pas dépassé.

M. Holland: Ce n'est pas que leur mainmise sur 80 p. 100 du marché gêne, mais je ne pense pas que cela soit bon pour l'économie. Je trouve par contre gênant que, quand un de mes courtiers demande à une de ces sociétés de transférer un compte ailleurs, celle-ci appelle le client et lui dise: «En fait, nous ne pensons pas que vous devriez faire sortir l'argent de là où il est pour le moment.» Un prêt accordé pour un REÉR ne fait jamais partie de la garantie du client, tout au moins pas à ma connaissance.

Dans un autre cas, quelqu'un avait reçu un héritage d'un parent qui se trouvait avoir traité avec la même institution financière.

L'héritier voulait retirer l'argent et il s'est fait dire: «Si vous le faites, cela aura des répercussions sur les transactions que vous effectuez chez nous, mais si vous vous adressez à la société d'investissement avec laquelle nous sommes associés, nous pourrions peut-être vous accorder des conditions plus favorables

trying to say is that if there were a Chinese wall, we would not have the problem.

Senator Angus: It is well known among investment dealers that there is only so much government business out there — indeed, there is only so much business in Canada. Someone told me the other day that when someone working for one of the big five goes out to make calls these days, there is only X number of calls he needs to make, whereas it used to be five times X. I do not know if you agree with that or not. You are competing in making those same calls. Let us say that BCE has an issue. I gather you are saying it is very hard to get in on the sale.

Mr. Holland: I am saying two things. First, it is hard to get in, yes. Second, a large percentage of the Canadian public is precluded from participating, period.

Senator Angus: I know that.

Mr. Holland: That is really not good for the economy.

Senator Angus: How do we deal with that as a matter of public policy?

Mr. Holland: As a matter of public policy, it might be effective if you were to say that 10 per cent of any underwriting had to be offered to a selling group, and there are 100-odd members who would be available to come into it. Many times there is no selling group on a deal.

Senator Angus: I remember, for example, when CN and Air Canada were privatized, these points were made. There were selling groups set up for local distributors or firms like yours. Am I correct on that?

Mr. Holland: We ended up being an underwriter, but there was a selling group on top of that, in which other dealers who were not involved in the deal were participating. Again, I think the selling group was 5 per cent. However, there were many people out in the public, particularly the small individuals, who could not get anything. Many times, you will not satisfy all the demand, but you would certainly get a much broader distribution, which would be good for the company, the economy and the public.

Senator Angus: Let us say we were to recommend that there be a restriction or requirement such as 10 per cent, for example. Where would that appear? How could we do that?

Mr. Holland: As a policy, all you would have to do is say to the industry that you would like to see the distribution process be more encompassing.

Senator Angus: I take your point, and there are certainly sympathetic ears here on that. I remember one witness years ago who had started up Midland. It was a small firm. One client told some friends in Montreal about it; they hustled and it grew. I see witnesses coming this afternoon from the successor firm of that original small firm. We have seen little firms start up in Montreal, such as Beacon. They hustle because they feel they have to try harder. Is it so concentrated now, especially with the banks

pour quelque chose d'autre.» Pour des choses comme cela, nous ne pouvons pas leur faire concurrence. Ce que j'essaie de dire, c'est que s'il y avait un cloisonnement, le problème ne se poserait pas.

Le sénateur Angus: Les courtiers en valeurs mobilières savent très bien que le montant des transactions avec les gouvernements est limité, de même que le montant total des transactions réalisables au Canada. Quelqu'un m'a dit l'autre jour que lorsqu'un courtier d'une des cinq grandes sociétés fait des appels ces temps-ci, il n'a besoin d'en faire qu'un nombre X, alors qu'il en faisait cinq fois plus autrefois. Je ne sais pas si vous êtes d'accord avec ça ou non. Vous leur disputez le marché en appelant les mêmes personnes. Disons qu'il y a une émission de titres de Bell Canada. D'après vous, il serait donc difficile de pouvoir en vendre.

M. Holland: Je dis deux choses. D'abord, c'est difficile, en effet. Deuxièmement, un fort pourcentage de la population du Canada est empêché d'y participer, voilà tout.

Le sénateur Angus: Je le sais.

M. Holland: Ce n'est vraiment pas bon pour l'économie.

Le sénateur Angus: Comment régler cela du point de vue politique?

M. Holland: Une solution pourrait être de dire que 10 p. 100 des titres doivent être offerts à un syndicat de placement et il y a une centaine de sociétés de courtage qui pourraient éventuellement y participer. Bien souvent, aucun syndicat de placement n'est associé à une telle vente.

Le sénateur Angus: Je me souviens, par exemple, qu'il avait été question de cela lors de la privatisation du CN et d'Air Canada. Des syndicats de placement avaient été créés pour des distributeurs locaux ou des sociétés comme la vôtre, n'est-ce pas?

M. Holland: En fin de compte, nous avons participé à cette offre, mais il y avait en plus un syndicat de placement auquel participaient d'autres courtiers qui n'étaient pas directement associés à cette vente. Là encore, je pense que la part du syndicat était de cinq pour cent. Il y a toutefois beaucoup de gens dans la population, surtout des petits épargnants, qui n'ont rien pu avoir. On ne peut souvent pas répondre totalement à la demande, mais la distribution serait certainement beaucoup plus large, ce qui serait bon pour la société concernée, l'économie et la population.

Le sénateur Angus: Disons que nous recommandions qu'on impose, par exemple, une restriction ou une part obligatoire de 10 p. 100. Où cela figurerait-il? Comment le faire?

M. Holland: Vous pourriez simplement énoncer une politique indiquant à ce secteur que vous aimeriez que plus de gens participent à la distribution.

Le sénateur Angus: Je prends note de votre remarque et certains sont assurément d'accord avec vous. Je me rappelle un témoin, il y a des années, qui avait fondé Midland. C'était une petite entreprise. Un client en a parlé à des amis à Montréal; ils se sont montrés très dynamiques et l'entreprise a prospéré. Je vois que nous avons cette après-midi des témoins représentant la société qui a succédé à l'entreprise initiale. Certaines petites maisons se sont lancées à Montréal, comme Beacon. Elles sont

owning the majority of those big five dealers, that there is just no way that even the hardest hustling little firm like yours can succeed in the market?

Mr. Holland: Not at all. We have been profitable since day one and we continue to grow. For different reasons, there are many more firms in the industry today than there were 10 years ago. Mind you, collectively, they have a smaller piece of the business than they did 10 years ago. Conversely, the majors have a larger piece of the business than they did 10 years ago. That trend may continue.

There are opportunities for companies like ours, from many points of view. Many people do not want to do all their business with one bank, two banks or whatever. They want to do something away from them. In some cases, the banks may be their competitor, directly or indirectly, so there is an opportunity for us.

There is also an opportunity for us, inasmuch as we may have a small niche. We put on an investment seminar every year, which we have done for six years. I was in St. Andrews. I had 42 Canadian money managers and four American money managers there. I had the three ministers of finance, and the deputy from P.E.I. since the Minister of Finance was busy with another event and was unavailable. I had the presidents or the CEOs of four public utilities present, plus 17 presenters over two days. We do something that is unique in our part of the world.

Senator Angus: It is a marketing program.

Mr. Holland: Yes. And I am told that two of the major companies, two or three years ago, approached some of the people who make presentations at this event and said, "Is this something we should be doing?" All we did was copy what Pemberton Securities out west did very successfully for many years. These two major houses were told by different people that there was probably room for only one. We have chosen to do it. They probably do not have to reinvent the wheel because we have done it. That is fortunate and fortuitous for us because it gives us visibility.

If I may, I would like to address a point on mortgage refinancing. We own our own building. Just over a year ago, I went to refinance it. I had half the mortgage on demand and the other half had one year to go. My mortgage with the one-year term to go was at 7.65 per cent. At that point in time prime was 8.25 per cent. A one year mortgage rate was 9 per cent. We were forced to pay three months' interest to the bank, while the bank at the same time would be able to take our cash and pick up 1.35 per cent. They were charging us to help them improve their position. I do not know what the rationale of it was other than that they were probably quite upset that I was taking the business away from them. They were penalizing me. I was quite uncomfortable. When I read this note in the white paper, I thought it was something I should comment on.

dynamiques parce qu'elles ont l'impression qu'elles doivent faire des efforts particuliers. Y a-t-il maintenant une telle concentration, surtout puisque les banques possèdent la majorité de ces cinq grandes sociétés de courtage, qu'il est tout simplement impossible de se tailler une part du marché, même pour les petites entreprises les plus dynamiques comme la vôtre?

M. Holland: Pas du tout. Nous réalisons un profit depuis le premier jour et notre croissance continue. Pour diverses raisons, il y a plus d'entreprises dans ce secteur aujourd'hui qu'il y a 10 ans. Bien sûr, elles ont, ensemble, une part de marché plus petite qu'il y a 10 ans. Inversement, celle des grandes entreprises est plus grande qu'il y a 10 ans. Cette tendance va peut-être continuer.

Les entreprises comme la nôtre ont, à bien des égards, diverses possibilités. Bien des gens ne veulent pas traiter uniquement avec, par exemple, une ou deux banques seulement. Ils veulent pouvoir traiter avec des gens extérieurs à elles. Dans certains cas, les banques peuvent leur faire concurrence, directement ou indirectement, cela nous offre donc des possibilités.

Nous avons aussi d'autres possibilités si nous avons un petit réseau. Depuis six ans, nous organisons chaque année un séminaire sur les investissements. J'étais à St. Andrews. J'avais invité 42 experts financiers du Canada et quatre des États-Unis, ainsi que trois ministres des Finances et le sous-ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, parce que le ministre était occupé ailleurs et n'était pas disponible. Il y avait aussi les présidents ou les PDG de quatre entreprises de services publics et 17 conférenciers en deux jours. Nous faisons quelque chose qui n'a pas d'équivalent dans notre région.

Le sénateur Angus: C'est un programme de marketing.

M. Holland: Oui. J'ai entendu dire qu'il y a deux ou trois ans, deux grandes entreprises ont demandé à certains de nos conférenciers: «Devrions-nous faire quelque chose comme ça?» Nous avions simplement imité ce que Pemberton Securities faisait avec beaucoup de succès dans l'Ouest depuis des années. Différentes personnes ont dit à ces deux grandes entreprises qu'on ne pouvait faire qu'un seul séminaire comme ça. Nous avons décidé de le faire. Elles n'ont sans doute pas à réinventer la roue puisque nous l'avons fait. C'est un hasard bénéfique pour nous parce que cela nous fait mieux connaître.

Si vous me le permettez, je voudrais dire quelque chose au sujet du refinancement des hypothèques. Notre édifice nous appartient. Il y a un peu plus d'un an, j'ai voulu le refinancer. La moitié de notre hypothèque était remboursable en tout temps et il restait un an avant l'échéance de l'autre moitié, dont le taux d'intérêt était de 7,65 p. 100. À cette époque, le taux préférentiel était de 8,25 p. 100 et, pour une hypothèque d'un an, le taux était de neuf pour cent. Nous avons été obligés de payer trois mois d'intérêt à la banque alors que celle-ci allait pouvoir en même temps prendre notre argent et gagner 1,35 p. 100. Elle nous faisait payer quelque chose pour l'aider à améliorer son bilan. Je ne sais pas comment cela s'explique sinon qu'elle était sans doute très mécontente que j'aie emprunté ailleurs. Elle me pénalisait. J'ai trouvé ça très désagréable. Quand j'ai lu cette remarque dans le Livre blanc, j'ai pensé que je devais en parler.

Senator Angus: This issue of the so-called tied selling and cross selling is very troubling. While you were speaking, I was thinking of the five dig dealers. They are all owned by one or another of the banks, so when there is an issue, it doubles. It multiplies the concentration. On the one hand you have the banks, while on the other you have securities firms. If you are dealing with the bank, which are now in the investment counselling business as well, they may say, "We notice you have done a few trades with Beacon. They will probably not get any of this issue. If you want some of it, you should deal with Wood Gundy or RBC." Is that what you are getting at?

Mr. Holland: That is not what I was getting at, but that will probably be out there where, again, all the banks have their major investment counselling firms. They are managing \$20 billion plus and they are doing an underwriting, if it is of interest to them. They will certainly get the first refusal. Again, it will be more difficult for the small individual.

I was not concentrating on an account that is with a dealer because an account with a dealer comes across easily without any coercion. But when an account is with a bank, the banks become protective or heavy handed. In some cases, individuals feel that it is threatening because their credit line is important to them. They do not know how far they will be pushed.

Senator Angus: You are a relatively small individual — I do not mean your salary here — but have you been involved in a situation where, for example, a typical client of your firm has a small business or a consumer loan for "X". The bank knows that they have a portfolio, so they want the whole portfolio as collateral. They downgrade its value so that they have the portfolio. They then say, "If you do not want to put it up as collateral, you have to deal with us."

Mr. Holland: We have not had to deal with something like that, but we have experienced a situation where the client's RRSP is held by a bank. I do not have the exact numbers, but in the three cases that I am thinking about, one was less than 100 and the other two were slightly over 100. The individuals went to move them. A lot of pressure was put on the individuals to the point where they were not moved. The individuals were not in a position where they felt strong enough to move their RRSPs. They wanted to move them because they were not getting the performance from the individual who was looking after their investment at the bank.

Senator Angus: Were they self-administered plans?

Mr. Holland: They were in mutual funds at the bank. The funds were not big enough for them to go to their dealer because they are looking for bigger accounts than that.

Senator Meighen: Mr. Holland, obviously you are filling a niche. You have been profitable every year. Obviously, people

Le sénateur Angus: Cette question de ce qu'on appelle les ventes liées et l'interdistribution est très troublante. Pendant que vous parliez, je pensais aux cinq grandes sociétés de courtage. Elles appartiennent toutes à une banque ou à une autre, si bien que, quand des titres sont émis, l'effet de concentration est doublé. Il y a, d'un côté, les banques et, de l'autre, les maisons de courtage. Si vous traitez avec une banque qui s'occupe maintenant aussi de conseils en investissement, elle vous dira peut-être: «Nous remarquons que vous avez effectué quelques transactions avec Beacon, qui ne participera probablement pas au placement de ces titres. Si vous en voulez, vous devriez vous adresser à Wood Gundy ou à RBC.» Est-ce ce que vous voulez dire?

M. Holland: Non, mais c'est probablement ce qui va se passer puisque toutes les banques possèdent leurs propres grosses sociétés de conseils en investissement. Elles gèrent un volume de plus de 20 milliards de dollars et elles assurent le placement de titres, c'est donc dans leur intérêt. Elles auront certainement un droit de préemption. Là encore, les petites gens se trouveront défavorisées.

Je ne mettais pas l'accent sur les comptes placés auprès de courtiers parce qu'il ne s'exerce aucune coercition dans ce cas-là. Par contre, lorsque le compte est placé auprès d'une banque, celle-ci veut se protéger et ne met pas de gants. Les gens ont parfois l'impression que la banque les menace parce que leur ligne de crédit est importante pour elle. Ils ne savent pas jusqu'à quel point elle fera pression sur eux.

Le sénateur Angus: Vos moyens sont relativement limités — je ne parle pas de vos moyens financiers —, mais êtes-vous au courant d'un cas où, par exemple, un de vos clients aurait contracté, pour sa petite entreprise ou pour lui-même, un emprunt d'un montant «X». La banque sait qu'il a un portefeuille et elle veut l'utiliser comme garantie. Elle en diminue la valeur d'évaluation pour pouvoir l'avoir et dit ensuite: «Si vous ne voulez pas le donner en garantie, il faut que vous traitiez avec nous.»

M. Holland: Nous n'avons pas eu à faire face à une situation de ce genre, mais nous avons eu des clients dont le REÉR était détenu par une banque. Je ne connais pas les montants exacts, mais, dans les trois cas auxquels je pense, c'était moins de 100 pour l'un d'eux et un peu plus de 100 pour les deux autres. Ils ont voulu les transférer. Ils ont subi de fortes pressions et ont fini par les laisser en place. Ils ne se sentaient pas dans une position assez solide pour transférer leur REÉR. Ils voulaient le faire parce que l'employé de la banque qui s'occupait de leurs investissements ne leur fournissait pas un rendement satisfaisant.

Le sénateur Angus: S'agissait-il de régimes autogérés?

M. Holland: Ils étaient placés dans des fonds mutuels à la banque. Ces fonds n'étaient pas assez importants pour qu'ils s'adressent à leur courtier, parce que les courtiers veulent avoir des comptes plus gros.

Le sénateur Meighen: Monsieur Holland, vous répondez certainement à un besoin. Vous réalisez un profit chaque année.

want to deal with an independent institution — at least, a number of people do and attach some importance to it.

You mentioned one thing here that might be of assistance to you in terms of being able to participate in a selling group. Is there anything else in that line that would be of assistance in an organization such as your own?

Mr. Holland: We have an institutional business that deals right across the country with the major household names in all the provinces. We have a retail operation that deals only with private individuals in Nova Scotia who, by and large, are on the smaller side. We have had difficulty trying to increase that kind of business, which is the niche that we are going after. We are not trying to compete with the RBCDSs, the Wood Gundy, or whoever, because they have people who have different support services than we have. We have professional people. We give a personalized type of service to a client who they, by and large, are not interested in servicing.

Senator Meighen: An organization called CARP appeared before us yesterday. This organization is for seniors. The point was made forcefully to us that the large finance institutions sometimes have neither the degree of competency in their employees nor the desire to deal on a one-to-one basis with seniors who are, in many cases, apprehensive and confused about what is available to them. That is a group to which I am sure you would appeal.

Mr. Holland: We are trying to deal with these people and with others in similar situations. Our people are much more professionally qualified than the individuals with whom these people are dealing at the banks. They are being precluded from moving their business to where they will be better served.

Senator Angus: For the same reasons?

Mr. Holland: Yes.

The Chairman: Thank very much, Mr. Holland, for appearing before us today.

Our next witnesses are from the Independent Investment Dealers Association, led by Mr. Robert Schultz, the Chairman and CEO of Midland Walwyn. I would ask him to come to the table.

I have circulated to all of you a prelude of Mr. Schultz' comments, which appeared in today's *Globe and Mail*. All of us have the article, which describes where you are going. Welcome to the committee. Please introduce the colleagues who are with you to the committee. You may then proceed with your opening statement. On the basis of your media piece and your document, we will then have a number of questions to ask you. Thank you for taking the time to come up from Toronto to see us.

Mr. Robert Schultz, Chairman and CEO, Midland Walwyn Capital Inc., Independent Investment Dealers: Thank you for providing us with the opportunity to speak to you today about tied selling, Mr. Chairman.

De toute évidence, il y a des gens qui veulent traiter avec une maison indépendante — il y en a tout au moins un certain nombre qui attachent de l'importance à cela.

Vous avez mentionné une chose qui pourrait vous aider à participer à un syndicat de placement. Y a-t-il autre chose du même genre qui pourrait faciliter la tâche d'une organisation comme la vôtre?

M. Holland: Nous traitons aussi avec les institutions les plus connues dans toutes les provinces du pays. Nous avons, en Nouvelle-Écosse, des employés qui traitent seulement avec des particuliers dont les moyens sont, dans l'ensemble, plutôt réduits. Nous avons du mal à augmenter ce type d'activités, qui constitue le créneau que nous visons. Nous n'essayons pas de concurrencer RBCDS, Wood Gundy, ou qui que ce soit d'autre parce que les gens de ces sociétés disposent de services de soutien que nous n'avons pas. Nos employés sont des professionnels qui fournissent un service personnalisé à une clientèle qui, de façon générale, n'intéresse pas ces grands groupes.

Le sénateur Meighen: Une organisation du nom de CARP s'est présentée devant nous hier. Elle s'occupe des personnes âgées. Ses représentants nous ont expliqué avec véhémence que les employés des grandes institutions financières manquent parfois de compétence ou de motivation pour traiter individuellement avec des personnes âgées dans l'esprit desquelles l'éventail des possibilités qui leur sont offertes crée souvent appréhension et confusion. Je suis sûr que vous conviendriez très bien à ces gens-là.

M. Holland: Nous essayons de traiter avec eux et avec d'autres qui sont dans des situations analogues. Nos employés ont une qualification professionnelle bien supérieure à celle de ceux avec lesquels ils traitent dans les banques. On les empêche de s'adresser à des entreprises qui leur offriraient un meilleur service.

Le sénateur Angus: Pour les mêmes raisons?

M. Holland: Oui.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Holland, de vous être présenté devant nous aujourd'hui.

Les prochains témoins représentent l'Independent Investment Dealers Association et leur porte-parole est M. Robert Schultz, président du conseil et chef de la direction de Midland Walwyn. Je lui demanderai de s'asseoir à la table.

Je vous ai distribué à tous un article du *Globe and Mail* d'aujourd'hui qui donne un avant-goût des commentaires de M. Schultz. Nous avons tous cet article qui explique vos objectifs. Bienvenue au comité. Veuillez nous présenter les personnes qui sont avec vous. Vous pourrez ensuite prononcer votre déclaration d'ouverture. À en juger par votre article et votre mémoire, nous aurons de nombreuses questions à vous poser. Merci d'être venu de Toronto pour nous voir.

M. Robert Schultz, président du conseil et chef de la direction, Midland Walwyn Capital Inc., Independent Investment Dealers: Merci de nous donner l'occasion de vous parler aujourd'hui des ventes liées, monsieur le président.

With me today is Peter Bailey, CEO, Gordon Capital Corporation; and Lorie Waisberg, Q.C., Partner, Goodman Phillips and Vineberg.

In 1987, the four pillars were removed. Apparently, they fell in only one direction, permitting the banks to get into everyone else's business. Why we should not be able to undertake some of their business activities is not clear to me. We understand that the agenda for this round of hearings is determined by the department's white paper. However, we think that some major issues regarding the structure of our financial services industry are being ignored because of the way the review has unfolded. It is vital that these issues be addressed by the task force on the future of the Canadian financial services sector.

Today, we will talk to you about tied selling because that is the major competitive issue raised in the white paper that the non-bank-owned dealers have to deal with on a day-to-day basis.

Over the last 10 years, the investment industry has become dominated by the major Canadian chartered banks. Recently, the banks have been busy integrating the operation of their investment dealers with those of the banks. This has created the tied selling problem both for individuals and corporations.

Tied selling is described in the Department of Finance white paper as something that occurs when a firm requires a customer to buy one product as a condition of purchasing another.

Four main objections have been asserted to the proposed extension of the existing Bank Act ban on tied selling to include all financial products and services. These objectors say, first, that tied selling does not take place; second, if it does, it is isolated; third, that the Competition Act provides adequate protection against tied selling; and, fourth, tied selling is being confused with beneficial cross-selling or relationship pricing.

Let me deal with each of these objections. First, on the question concerning whether tied selling takes place, most people are reluctant to talk about tied selling on the record because to talk about the incident would only jeopardize the credit that the customer was nervous about in the first place. I have received numerous complaints from my investment advisers and clients. While most people are reluctant to speak for the record, recently some Canadians have been prepared to tell their story for attribution. I am pleased to provide the committee with details of three of the incidents that have been related to my office in the past few days.

Second, the banks have argued that if tied selling occurs at all, it is isolated and rare. That is not the point. As the Consumers Association of Canada recently said, a consumer who has been coerced should not have to prove, as is now required under the Competition Act, that the particular institution made a practice of

Je suis accompagné de Peter Bailey, chef de la direction de Gordon Capital Corporation, et de Lorie Waisberg, c.r., partenaire, Goodman Phillips and Vineberg.

Les quatre piliers ont été démantelés en 1987. Ils sont apparemment tombés tous du même côté, ce qui a permis aux banques de s'introduire dans les affaires de tout le monde. Nous ne voyons pas pourquoi nous ne devrions pas être capables de livrer directement concurrence aux banques. Nous comprenons que le programme de la série actuelle d'audiences est déterminé par le Livre blanc du ministère. Nous croyons toutefois que, vu la façon dont l'examen se déroule, certaines grandes questions relatives à la structure de notre secteur des services financiers ne sont pas prises en compte. Il est essentiel que le groupe de travail sur l'avenir du secteur canadien des services financiers se penche sur ces questions.

Nous allons vous parler aujourd'hui de la vente liée, parce qu'il s'agit de la plus grande question concurrentielle soulevée dans le Livre blanc que les courtiers non bancaires doivent affronter tous les jours.

Les grandes banques à charte canadiennes ont réussi à dominer le secteur des valeurs mobilières au cours des dix dernières années. Depuis quelque temps, les banques ne ménagent pas leurs efforts afin d'intégrer les activités de leurs courtiers en valeurs mobilières à leurs propres opérations. Cela a donné naissance au problème de la vente liée, tant pour les particuliers que pour les sociétés.

Le Livre blanc du ministère des Finances décrit la vente liée comme ce qui se produit lorsqu'une société oblige un client à acheter un produit pour pouvoir s'en procurer un autre.

Ceux qui s'opposent au projet d'inclure tous les produits et services financiers dans l'interdiction de la Loi sur les banques en matière de vente liée font valoir les quatre grandes objections suivantes: premièrement, la vente liée n'existe pas; deuxièmement, si elle existe, il s'agit de cas isolés; troisièmement, la Loi sur la concurrence offre suffisamment de protection contre la vente liée; et quatrièmement, on confond la vente liée avec l'interdistribution avantagée ou les services bancaires sur mesure.

Permettez-moi de répondre à ces objections. Commençons par voir s'il se produit effectivement de la vente liée. La plupart des gens ne veulent pas s'exprimer publiquement à ce sujet parce que parler de l'incident risque seulement de leur faire perdre le crédit à propos duquel ils s'inquiétaient au départ. J'ai reçu beaucoup de plaintes de la part de mes conseillers et de mes clients. Si la plupart des gens sont réticents à en parler, certains Canadiens sont prêts depuis peu à raconter publiquement ce qui leur est arrivé. Je suis content de présenter au comité les détails de trois incidents dont mon bureau a pris connaissance depuis peu.

Deuxièmement, les banques ont prétendu que s'il existe effectivement des cas de vente liée, ils sont isolés et rares. Là n'est pas la question. Comme l'Association des consommateurs du Canada l'indiquait dernièrement, un consommateur victime de coercition ne devrait pas être obligé de prouver, comme l'exige

coercing its customers, only that the individual was in fact coerced.

We agree. One coercive tied sell is too many. No Canadian consumer should be subject to an abusive tied sell, even if it is an isolated incident.

Third, it has been suggested that the Competition Act is the place to go to redress this problem. I will tell you why the Competition Act does not properly address the problem. Under section 77 of the Competition Act, the director can apply to the Competition Tribunal to seek an order remedying tied selling. In Canada, tied selling is not illegal until the tribunal determines that the behaviour is inappropriate. To make this determination, the tribunal must find that the tied selling is a practice and that it would result in a substantial lessening of competition.

The evidentiary hurdles are significant. We believe that section 77 of the Competition Act is not an appropriate response for a coercive use of the credit granting power.

Regarding the fourth objection, of course we understand the difference between tied selling and cross selling. The difference is coercion. We are not seeking to outlaw beneficial cross selling or relationship pricing. We are seeking to outlaw coercion by precluding the use of the credit granting power to pressure or coerce consumers into buying a product or service from a supplier that the consumer would not freely choose.

I should like to now call on my colleague, Peter Bailey, to describe the remedy that we are seeking.

Mr. Peter Bailey, CEO, Gordon Capital Corporation, Independent Investment Dealers: Mr. Chairman, in the United States, anti-trust acts have regulated tied selling and other anti-competitive behaviour in all sectors of the economy for over 75 years. Notwithstanding that, in 1970, Congress specifically amended the Bank Holding Company Act to prohibit tied selling by banks. We are asking that similar protection be extended to Canadians. The Consumers Association and the Canadian Federation of Independent Business, the two principal voices of financial services consumers, have indicated their support for this.

Section 416(5) of the Bank Act currently prohibits coercive selling of insurance products by a bank. This section provides that a bank may not pressure a borrower to place an insurance for the security of the bank with any particular insurance company. This prohibition has been part of our banking legislation for years. Now that the banks can operate in all areas of financial services, we believe that the section should be broadened to prohibit banks from the coercive selling of any financial service or product.

actuellement la Loi sur la concurrence, que l'institution visée contraint régulièrement ses clients. Le consommateur devrait plutôt être tenu de prouver seulement qu'il a lui-même été victime de coercition.

Nous sommes d'accord. Un seul cas de vente liée est un cas de trop. Aucun consommateur canadien ne devrait faire l'objet d'une vente liée abusive, même s'il s'agit d'un incident isolé.

Troisièmement, il a été dit que la Loi sur la concurrence est l'instrument qui convient pour corriger ce problème. Laissez-moi vous dire pourquoi cette loi ne permet pas de le régler. Conformément à l'article 77 de la Loi, le directeur peut demander au Tribunal de la concurrence de rendre une ordonnance de redressement de la vente liée. Au Canada, la vente liée n'est pas illégale tant que le tribunal n'a pas déterminé qu'il s'agit d'un comportement inopportun. Pour ce faire, il doit constater que la vente liée est une pratique et qu'elle aurait pour effet d'affaiblir considérablement la concurrence.

Le fardeau de la preuve constitue un gros obstacle. Nous croyons que l'article 77 de la Loi sur la concurrence ne constitue pas une réponse appropriée dans le cas d'une utilisation coercitive du pouvoir d'autorisation de crédit.

En ce qui concerne la quatrième objection, nous comprenons évidemment la différence entre la vente liée et l'interdistribution. Elle s'appelle coercition. Nous ne cherchons pas à proscrire l'interdistribution avantageuse ou les services bancaires sur mesure. Nous voulons proscrire la coercition en empêchant la possibilité d'utiliser le pouvoir d'autorisation de crédit pour exercer de la pression sur les clients ou les forcer à acheter un produit ou un service d'un fournisseur que le consommateur ne choisirait pas de son plein gré.

Je cède maintenant la parole à mon collègue Peter Bailey, qui vous décrira le recours que nous souhaitons.

M. Peter Bailey, chef de la direction, Gordon Capital Corporation, Independent Investment Dealers: Monsieur le président, aux États-Unis, les lois antitrust régissent la vente liée et les autres comportements anticoncurrentiels dans tous les secteurs de l'économie depuis plus de 75 ans. En 1970, le Congrès américain a néanmoins amendé expressément la Bank Holding Company Act afin d'interdire la vente liée par les banques. Nous voulons que les Canadiens bénéficient de la même protection. Nous sommes appuyés en ce sens par l'Association des consommateurs et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, les deux principaux porte-parole des consommateurs de services financiers.

Le paragraphe 416(5) de la Loi sur les banques interdit actuellement la vente coercitive de produits d'assurance par les banques. Ce passage stipule que la banque ne peut exercer de pression sur un emprunteur pour lui faire souscrire, auprès d'une compagnie d'assurance donnée, une assurance à son profit. Cette interdiction fait partie de notre législation bancaire depuis des années. Nous croyons que maintenant que les banques sont présentes dans tous les domaines de services financiers, il y a lieu d'élargir l'article afin d'interdire aux banques de faire de la vente coercitive d'un service ou d'un produit financier.

Our proposal is that section 416(5) be amended to read: "No bank shall exercise pressure on a borrower to purchase or obtain any financial product or service from any particular supplier, but if a financial product or service is required in connection with a loan, a bank may require that a supplier chosen by a borrower meet with the bank's approval, which shall not be unreasonably withheld".

You will note that the operative words in section 416(5) require a bank to exercise pressure in order to commit an offence. In this way, the pitfall of inadvertently banning beneficial cross selling or relationship pricing would be avoided.

In summary, we believe that tied selling needs to be addressed. We believe that our solution is consistent with the thrust of the Bank Act and is a reasonable solution to a real problem.

We welcome any questions you may have about our proposal.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen.

I want to be clear on your proposal. For a considerable period of time, as Mr. Bailey said, the existing Bank Act has prevented banks from making a requirement for the purchase of insurance — which they often require as security against a loan in case someone borrows money or takes a mortgage and then dies before it is paid off — from an insurance company which it directs. They can offer it from their own company but they cannot require that you buy it from their own company.

You are essentially saying that, given that banks are now in a series of other financial services, now that the pillars have, in effect, collapsed, a similar prohibition ought to exist with respect to directing business to a particular investment dealer, trust company or whatever. Is that essentially what you are proposing?

Mr. Bailey: Yes.

Senator Angus: I think it is quite clear what they are proposing.

Gordon Capital is not connected with any bank, is it?

Mr. Bailey: No, we are not.

Senator Angus: I thought you were at one point connected with the CIBC.

Mr. Bailey: No, we have never been.

Senator Angus: Not at all?

Mr. Bailey: No, sir.

Senator Angus: Witnesses from the credit unions this week told us about a relationship with Midland. Is there a joint venture going on?

Mr. Schultz: We are the servicing arm for a securities or investment business that the Credit Union Central is trying to establish within its organization. We are providing back office services for a price. To help them to get this operation started, we provided some financing by way of a loan. That was an earn into

Nous proposons par conséquent que le paragraphe 416(5) de la loi soit modifié comme suit: «La banque ne peut exercer de pression sur un emprunteur pour lui faire acheter ou obtenir un produit ou un service financier d'un fournisseur particulier. Advenant toutefois qu'un produit ou un service financier soit requis en rapport avec un prêt, la banque peut exiger que le fournisseur choisi par l'emprunteur soit agréé par elle, la banque ne pouvant refuser son agrément sans motif valable.»

Vous constaterez que les mots clés du paragraphe 416(5) font en sorte qu'une banque doit exercer de la pression pour commettre une infraction. Nous évitons de cette façon de tomber dans le piège d'interdire par inadvertance l'interdistribution avantageuse ou les services bancaires sur mesure.

Nous croyons en bref qu'il faut régler la question de la vente liée. Nous pensons que notre solution est conforme au but de la Loi sur les banques et qu'elle constitue une réponse raisonnable à un problème réel.

Nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions au sujet de notre proposition.

Le président: Merci beaucoup, messieurs.

Je veux être sûr de bien comprendre votre proposition. Depuis très longtemps, comme l'a dit M. Bailey, la Loi sur les banques empêche celles-ci d'exiger l'achat d'une assurance — ce qu'elle exige souvent comme garantie pour un prêt au cas où un client mourrait avant d'avoir fini de payer son emprunt ou son hypothèque — auprès d'une société d'assurance lui appartenant. Elle peut le proposer, mais pas l'exiger.

Vous nous dites en fait que, étant donné que les banques offrent toute une série d'autres services financiers, il faudrait, maintenant que les piliers se sont écroulés, interdire de la même façon d'orienter un client vers un courtier, une société de fiducie ou un autre établissement spécifique. Cela résume-t-il votre proposition?

M. Bailey: Oui.

Le sénateur Angus: Je crois que leurs propositions sont très claires.

Gordon Capital n'a aucun lien avec une banque quelconque, n'est-ce pas?

M. Bailey: Non.

Le sénateur Angus: Je pensais que vous aviez été liés avec la CIBC à un moment donné.

M. Bailey: Non, jamais.

Le sénateur Angus: Pas du tout?

M. Bailey: Non.

Le sénateur Angus: Des témoins représentant les coopératives de crédit nous ont parlé cette semaine de leurs rapports avec Midland. Participez-vous à une coentreprise?

M. Schultz: Nous occupons du volet services pour un département de valeurs mobilières ou d'investissement que Credit Union Central essaie de créer. Nous leur fournissons des services administratifs contre rémunération. Pour faciliter le lancement de cette activité, nous avons offert un prêt à cette association sous la

20 per cent of their operation, but they have the ability to pay that off at any time, after which we will just be a third party supplier of services.

Senator Angus: I am not suggesting that there is any tied selling deals between your firm and the credit unions, but just in terms of credibility I wanted to raise that immediately.

Mr. Schultz: We bid for that against other competitors.

Senator Angus: Fair enough.

You have tabled three cases. Could you briefly explain the cases and tell us how your proposed amendment to section 416 would deal with them?

Mr. Schultz: I will explain the case of John and June Gallin of Guelph, Ontario. They are a retired couple who have been customers of the Royal Bank for over 50 years. In May of 1996, they sold their country home to purchase a new home in a retirement community in town. To effect that transaction, they required bridge financing of \$145,000 for a period of one week. They approached the Royal Bank for the bridge financing. They were informed that the loan would be made but they would have to pay a fee for paperwork of \$1,000. They were informed that if they would transfer all their financial assets — specifically an RRSP at our organization — to the Royal Bank, the paperwork fee would be waived.

The Gallin's sought to meet their branch manager to discuss the offer, which they believed to be quite unreasonable. They were unable to obtain a meeting with the manager, which I find interesting since they were clients of the bank for 50 years.

This sell is blatantly coercive in its essence. On the surface, the bank's offer to waive the paperwork fee for the Gallins would appear to be an example of relationship pricing. Common and acceptable instances of relationship pricing include routine offers to lower an interest rate on a mortgage by a quarter of 1 per cent if a consumer will consolidate his or her business with the bank. A paperwork fee of \$1,000 is utterly unreasonable. Expressed as an interest rate on the loan, it would amount to approximately 38 per cent per annum. As a service charge, it is equally disproportionate. Indeed, the offer to waive it suggests it is wholly arbitrary and intended simply for use as a coercive lever against the customer. This is clearly an example of the type of exertion of pressure which we feel our proposed amendment would prohibit.

Senator Angus: Have any of you heard of a paperwork fee? I have heard of standby fees and various other kinds of fees which banks charge when you are doing a lease-back type of agreement, for example, but I have never heard the expression "paperwork fee".

Mr. Schultz: No. I am just quoting from their story.

Senator Angus: So this is perhaps a new mouse trap.

Do you not feel that that is illegal at present?

forme d'une participation de 20 p. 100 à ses activités, mais elle peut nous rembourser quand elle le veut, après quoi nous ne serons plus qu'une tierce partie fournissant des services.

Le sénateur Angus: Je ne veux pas laisser entendre que vous avez conclu des ventes liées avec les coopératives de crédit, mais je voulais soulever cette question d'entrée de jeu pour des raisons de crédibilité.

M. Schultz: Nous avons présenté une offre en concurrence avec d'autres.

Le sénateur Angus: Très bien.

Vous avez parlé de trois incidents. Pouvez-vous nous les présenter brièvement et nous dire pourquoi les modifications à l'article 416 que vous proposez pourraient régler les problèmes correspondants?

M. Schultz: Je vais vous expliquer le cas de John et June Gallin de Guelph, en Ontario. C'est un couple en retraite et tous deux sont clients de la Banque Royale depuis plus de 50 ans. En mai 1996, ils ont vendu la maison qu'ils avaient à la campagne pour en acheter une nouvelle dans un ensemble pour retraités en ville. Pour effectuer cette transaction, il leur fallait un financement provisoire de 145 000 \$ pendant une semaine. Ils en ont fait la demande à la Banque Royale qui leur a dit que c'était possible, mais qu'ils devraient payer des frais d'écritures de 1 000 \$ et que s'ils transféraient tous leurs actifs financiers — notamment un REÉR géré par nous — à la Banque Royale, ils en seraient exonérés.

Les Gallin ont demandé à rencontrer le directeur de leur succursale pour parler de cette offre qu'ils jugeaient tout à fait déraisonnable. Ils n'ont pas pu obtenir de rendez-vous avec lui, ce que je trouve remarquable puisqu'ils étaient clients de cette banque depuis 50 ans.

Il s'agit fondamentalement d'une vente manifestement coercitive. Au premier abord, l'exonération des frais d'administration proposée par la banque semble constituer un exemple de services bancaires sur mesure. C'est une pratique courante et acceptable qu'utilise habituellement une banque quand elle offre à un client d'abaisser le taux de son hypothèque d'un quart de pour cent s'il regroupe tous ses comptes chez elle. Un montant de 1 000 \$ pour les frais administratifs est tout à fait déraisonnable. S'il s'agissait d'un intérêt sur l'emprunt, le taux serait d'environ 38 p. 100 par an et cela constitue également des frais de service disproportionnés. En fait, la proposition de les en exonérer montre que ces frais sont totalement arbitraires et visent simplement à faire pression sur les clients. C'est manifestement un exemple du type d'attitude qu'à notre avis, l'amendement que nous proposons interdirait.

Le sénateur Angus: L'un d'entre vous a-t-il jamais entendu parler de frais d'écritures? J'ai déjà entendu parler de commissions d'engagement et de divers autres types de frais que les banques font payer, par exemple, en cas de cession-bail, mais je n'ai jamais entendu l'expression «frais d'écritures».

M. Schultz: Non. Je cite seulement ce qu'ils m'ont raconté.

Le sénateur Angus: C'est donc peut-être un nouveau truc qui peut rapporter beaucoup.

Cela ne vous paraît-il pas illégal actuellement?

Mr. Schultz: It is illegal presently under the Competition Act. The evidentiary hurdles are significant.

Mr. Waisberg: In order for it to be illegal, there would have to be a proceeding before the tribunal in which two things would have to be established; first, that it is a practice and, second, that it has the effect of substantially lessening competition. Arguably, this would not meet that second hurdle.

Senator Angus: I understand that. However, it is not illegal under any other law of which you are aware.

Mr. Waisberg: If it were a little higher, it might be usurious.

Senator Angus: Thirty-eight per cent is fairly usurious.

Please proceed with the case of Rhonda Oxley.

Mr. Schultz: It is the case of Rhonda Oxley of Orillia, Ontario, who works for the Retirement Council of Canada. She has been a customer of different financial institutions. When Ms Oxley's mortgage with the Laurentian Bank came up for renewal, she decided to approach other financial institutions in search of a better mortgage.

Senator Angus: Do you mean a better rate?

Mr. Schultz: Better terms, et cetera.

She approached the Bank of Nova Scotia where she was informed by the mortgage officer that it would be easier for the bank to approve her mortgage if she had other dealings with them. In particular, it was suggested that she transfer her VISA from CIBC. This is a blatant example of tied selling. The clear inference was made that approval would be denied if she did not transfer her VISA. No other interpretation by the consumer would be possible. It is clearly an example of the type of "exerting pressure" that the independent dealers' proposed amendment would prohibit.

Dr. Vernon Bowes, from Dartmouth, Nova Scotia is the Chief of Laboratory Medicine at Dartmouth Hospital and has been a customer of different financial institutions. In 1996, he approached the Royal Bank of Canada for a consumer loan with which to pay some back taxes to Revenue Canada. At the time, he had four current debts, including a mortgage with the Royal Bank and the CIBC.

Dr. Bowes was informed that because of his existing debts, his debt servicing capacity was probably insufficient for the loan to be approved. The loan officer undertook, however, to seek approval from the bank's loan centre. She subsequently informed Dr. Bowes that the bank would extend him the loan provided he consolidated all his existing debts into a single loan with the bank. They also would require him to transfer his RRSP to the bank in order to provide the bank with security.

This is confirmed in an "In Progress Credit Application" document given to Dr. Bowes by the bank which states:

This consolidation would be contingent on all business being transferred to us — RRSP-mortgage — upon renewal.

M. Schultz: C'est illégal actuellement en vertu de la Loi sur la concurrence, mais les faits sont très difficiles à prouver.

M. Waisberg: Pour que ce soit déclaré illégal, il faudrait entamer un procès et prouver deux choses au tribunal: premièrement, que c'est une pratique établie et, deuxièmement, qu'elle a pour effet de réduire fortement la concurrence. On peut penser que la deuxième exigence ne serait pas satisfaite.

Le sénateur Angus: Je comprends. Toutefois, vous ne connaissez aucune autre loi qui rende cela illégal.

M. Waisberg: Si le chiffre était un peu plus élevé, ce serait peut-être de l'usure.

Le sénateur Angus: Trente-huit pour cent est un taux très usuraire.

Passiez maintenant au cas de Rhonda Oxley, s'il vous plaît.

M. Schultz: Il s'agit de Rhonda Oxley d'Orillia, en Ontario, qui travaille pour le Retirement Council of Canada. Elle a été cliente de différentes institutions financières. Lorsque l'hypothèque qu'elle avait contractée auprès de la Banque Laurentienne a dû être renouvelée, elle a décidé de s'adresser à d'autres institutions pour chercher à obtenir une meilleure hypothèque.

Le sénateur Angus: Vous voulez dire un meilleur taux?

M. Schultz: De meilleures conditions, et cetera.

Elle s'est adressée à la Banque de Nouvelle-Écosse où l'agent des hypothèques lui a fait savoir que la banque approuverait plus facilement sa demande si elle traitait d'autres affaires avec elle. On lui a en particulier suggéré de transférer le compte VISA qu'elle avait avec CIBC. C'est un exemple flagrant de vente liée. On lui a clairement laissé entendre que, sans cela, sa demande serait rejetée. Un consommateur ne pourrait pas interpréter cela autrement. C'est un exemple manifeste des pressions que l'amendement proposé par les courtiers indépendants interdirait.

Le docteur Vernon Bowes, de Dartmouth en Nouvelle-Écosse, est le chef de médecine de laboratoire de l'hôpital de Dartmouth et il a été client de plusieurs institutions financières. En 1996, il a sollicité un emprunt personnel auprès de la Banque Royale du Canada pour payer un arriéré d'impôt à Revenu Canada. Il avait, à l'époque, contracté quatre dettes, dont une hypothèque auprès de la Banque Royale et de CIBC.

On lui a dit que, vu son endettement, ses capacités financières étaient probablement insuffisantes pour que l'emprunt puisse être approuvé. L'agente a néanmoins entrepris d'obtenir l'approbation du centre de prêts de la banque. Elle a ensuite indiqué au docteur Bowes que la banque lui accorderait ce prêt s'il regroupait toutes ses dettes existantes dans un seul emprunt auprès d'elle. Elle exigerait également qu'il transfère son REER à la banque pour lui donner une garantie.

C'est ce que confirme un document intitulé «Demande de crédit en cours», remis au docteur Bowes par la banque, qui précise:

Ce regroupement nécessiterait que toutes les activités nous soient transférées — REER, hypothèque — à leur renouvellement.

The tied sell in this case is more subtle but is, nonetheless, an attempt to coerce the victim's business. There is nothing wrong with the bank requiring consolidation of existing debts. However, it is illegal under the Income Tax Act to use an RRSP as security against a loan. It is impossible that the bank, both at the branch and loans centre level, would not have been aware of this. Given this awareness, the portrayal of the demand for Dr. Bowes' RRSP as a security issue can only be viewed as a thinly disguised tied sell.

The bank chose to demand his RRSP as a condition of granting credit while pretending that it was needed as security. This is an instance not only of a tied sell but of misleading a consumer. It is clearly an example of the type of exerting pressure that the independent dealers' proposed amendment would prohibit.

Senator Angus: I inferred from what you said that these are merely the tip of the iceberg; that it is difficult to get people to come forward; it is not easy to get the evidence. Is it your submission to this committee that this is a widespread practice by the major banks?

Mr. Schultz: We believe that it is widespread but we do not think that is the point. The point is that one tied sell is too many. It is a question of the impact on the consumer. There are a number of former bankers working for our organization who have confirmed this goes on to a considerable extent. However, as I said, that is not the point.

Senator Angus: It is partly the point, surely. Why is one too many? I suppose it is because it is a practice which is contrary to freedom of choice.

Mr. Schultz: It is an act of coercion on consumers. It is a point with which the consumers association agrees. They are the primary body lobbying on behalf of consumers. Any individual facing such coercion is in a very difficult situation. They should be able to take their business wherever they feel they are getting the best service.

Senator Angus: I believe your two firms are members of the IDA?

Mr. Schultz: That is correct.

Senator Angus: The IDA appeared before us as well. Is this the type of issue which might be vented at the IDA?

Mr. Bailey: The purpose of the IDA is as a self-regulatory body. As you gentlemen well know, our industry is very heavily regulated. The IDA spends much of its time on that. Over the last ten years, the members' businesses in the IDA have grown quite a bit apart. Therefore, we do not have a cohesive front on all subjects at all times, as we did in the old days. People are now marching to the beat of different drums. I do not think it is really an IDA issue.

Dans ce cas-ci, la vente liée est plus subtile, mais c'est néanmoins une tentative de s'attirer la clientèle de la victime par la coercition. Il n'y a rien à redire au fait que la banque demande que les dettes existantes soient regroupées. Aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, il est toutefois illégal d'utiliser un REER comme garantie pour un prêt. Il est impossible que la succursale et le centre de prêts de la banque n'aient pas été au courant. Dans ces conditions, le fait de prétexter que le REER du docteur Bowes devait constituer une garantie ne peut être considéré que comme une forme à peine voilée de vente liée.

La banque a choisi de faire du dépôt de son REER une condition de l'accord de crédit tout en prétendant que cela constituait une garantie nécessaire. Cela revient non seulement à pratiquer une vente liée, mais aussi à induire le consommateur en erreur. C'est un exemple manifeste du type de pression que l'amendement proposé par les courtiers indépendants interdirait.

Le sénateur Angus: Je déduis de vos propos qu'il s'agit là simplement de la pointe de l'iceberg, qu'il est difficile d'obtenir que les gens signalent leurs problèmes et qu'il n'est pas facile d'obtenir des preuves. Êtes-vous en train de dire au comité que c'est une pratique couramment employée par les grandes banques?

M. Schultz: Nous pensons que c'est une pratique répandue, mais là n'est pas le problème, à notre avis. Le problème est qu'un seul cas de vente liée est un cas de trop. Ce qui compte, c'est les conséquences qui en résultent pour le consommateur. Plusieurs anciens banquiers qui travaillent pour notre organisation ont confirmé que cela se fait à grande échelle. Toutefois, comme je l'ai dit, là n'est pas le problème.

Le sénateur Angus: Il est certainement là en partie. Pourquoi chaque cas est-il un cas de trop? Parce que c'est une pratique qui va à l'encontre de la liberté de choix, je suppose.

M. Schultz: C'est un acte de coercition à l'endroit des consommateurs. L'Association des consommateurs est d'accord sur ce point. C'est le principal organisme qui fait du lobbying au nom des consommateurs. Toute personne exposée à une telle coercition se trouve dans une situation très délicate. Elle devrait pouvoir confier ses affaires à ceux de qui elle juge obtenir les meilleurs services.

Le sénateur Angus: Je pense que vos deux sociétés sont membres de l'ACCOVAM?

M. Schultz: C'est exact.

Le sénateur Angus: L'ACCOVAM a également comparu devant nous. Est-ce le type de question qu'elle pourrait étudier?

M. Bailey: L'ACCOVAM est un organisme d'autoréglementation. Comme vous le savez bien, messieurs, notre secteur est très fortement réglementé. L'ACCOVAM consacre beaucoup de temps à cela. Depuis une dizaine d'années, une dissension importante est apparue entre les activités de ses membres. Nous ne présentons donc plus un front uni en tout temps face à n'importe quel problème comme autrefois. Chacun suit maintenant sa propre musique. Je ne pense pas que cela regarde vraiment l'ACCOVAM.

Senator Angus: In any event, it is not an issue you have brought to the IDA, is it?

Mr. Schultz: The IDA would find itself in difficulty with this situation because it is made up of independent firms as well as bank-owned firms. It is difficult for the full-time staff of the IDA to take a position on this. This is not the first issue on which there have been different viewpoints between members.

Senator Angus: Quite apart from your appropriate position that one tied sale is too many, is there no other benefit to you independent investment dealers in stopping this practice?

Mr. Schultz: What we are after here is to level the competitive playing field. We think that if we could achieve that, there would be benefits not only for us but for the consumer. That is the main point.

Senator Angus: Obviously, you have had a look at the white paper, which has specific provisions related to tied selling. Do you have any other comments you would like to make on the government's white paper with regard to the March 31, 1997 proposed legislation?

Mr. Schultz: With regard to the white paper, that is the major issue as it pertains to us. There are other issues, such as Canadian Payments Association and Interac membership, which are being dealt with by a separate committee outside the white paper, as I understand it.

Senator Angus: Have you had occasion to discuss this particular issue with OSFI or the Department of Finance?

Mr. Schultz: We discussed it with the Department of Finance last fall.

Senator Angus: With regard to your proposed statutory amendment, the one you have elaborated here, did you put that idea to them?

Mr. Waisberg: Yes.

Senator Angus: However, it does not appear in the list of technical amendments.

Senator Meighen: My comments are directed in the main to Mr. Waisberg. I think we all agree that we have the moral authority, the precedent of the Bank Act and the feeling that tied selling is not a practice that anyone — certainly not a legislator — wishes to encourage. I do not know how to phrase my question without appearing to be disrespectful. To the contrary, Mr. Waisberg, I know of your reputation and your talents. Have you researched quite thoroughly the wording and the suggested proposal with regard to section 416(5)? For example, is there a difference between the words "pressure" and "coercion"?

Mr. Waisberg: I can tell you what the section now states. The amendment was designed to minimize change. The existing section 416(5) states that no bank "shall exercise pressure on a borrower to place insurance for the security of the bank with any particular insurance company". It then has the saving provision.

Le sénateur Angus: Quoi qu'il en soit, vous n'avez pas porté cette question à son attention, n'est-ce pas?

M. Schultz: Cette situation poserait des problèmes à l'Association parce qu'elle est composée de sociétés indépendantes ainsi que de sociétés appartenant à des banques. Il est difficile pour ses employés à plein temps de prendre position sur cette question. Ce n'est pas la première à propos de laquelle il y a des divergences de vue entre les membres.

Le sénateur Angus: Vous avez raison de dire que chaque cas de vente liée est un cas de trop, mais indépendamment de cela, la suppression de cette pratique n'offre-t-elle pas d'autres avantages aux courtiers indépendants comme vous?

M. Schultz: Ce que nous visons ici, c'est que les règles du jeu soient les mêmes pour tout le monde. Nous pensons que, si nous pouvions y parvenir, cela présenterait des avantages non seulement pour nous, mais aussi pour les consommateurs. C'est l'élément principal.

Le sénateur Angus: Vous avez évidemment consulté le Livre blanc qui contient des dispositions spécifiques concernant la vente liée. Souhaitez-vous faire d'autres commentaires sur le Livre blanc du gouvernement en ce qui concerne les dispositions législatives prévues pour le 31 mars 1997?

M. Schultz: Pour ce qui est du Livre blanc, c'est la principale question en ce qui nous concerne. Il y en a d'autres, comme l'appartenance à l'Association canadienne des paiements et à Interac, mais, si je comprends bien, c'est un autre comité qui s'en occupe indépendamment du Livre blanc.

Le sénateur Angus: Avez-vous eu l'occasion de discuter de cette question avec le BSIF ou le ministère des Finances?

M. Schultz: Nous en avons discuté avec le ministère des Finances l'automne dernier.

Le sénateur Angus: Lui avez-vous présenté la modification que vous proposez, celle que vous avez expliquée ici?

M. Waisberg: Oui.

Le sénateur Angus: Elle ne figure toutefois pas dans la liste des modifications de détail.

Le sénateur Meighen: Mes commentaires s'adressent surtout à M. Waisberg. Vu notre autorité morale, le précédent que constitue la Loi sur les banques et nos convictions personnelles, nous sommes tous d'accord, je pense, pour dire que, la vente liée n'est pas une pratique que quiconque — et certainement pas un législateur — souhaite encourager. Je ne sais pas comment formuler ma question sans paraître vous manquer de respect. Bien au contraire, monsieur Waisberg, je connais votre réputation et vos talents. Avez-vous vérifié à fond la portée de ce libellé de votre proposition pour le paragraphe 416(5)? Par exemple, y a-t-il une différence entre les termes «pression» et «coercition»?

M. Waisberg: Je peux vous citer la formulation actuelle de ce paragraphe. Nous voulions le changer le moins possible. Le libellé actuel du paragraphe 416(5) stipule qu'aucune banque «ne doit exercer de pression sur un employeur pour placer une assurance offrant une garantie à la banque auprès d'une société d'assurance

Senator Meighen: In looking at *The Globe and Mail* article I see that there is a response in the three cases, however adequate, from the financial institutions. Indeed, there would seem to be a contradiction, at least in terms of the Gallins, as to what actually was said or not said. It would be, perhaps, a reasonable challenge to convince a judge of the veracity of one version or another. You say here that the wording you have suggested making as its operative word the word "pressure" would thereby avoid the pitfall of inadvertently banning beneficial cross-selling or relationship pricing. That is my concern. I am wondering whether that is the case as you say it is. Have you anything further to add to reassure me in that respect?

Mr. Waisberg: We do not see cross-selling or relationship pricing as marketing techniques that have pressure associated with them. They have economic factors associated with them. They have relationships associated with them. "Let us show you what we can do for your RSP. Here is what we have done for others. Bring your mortgage here with your other business and we will give you a quarter point off." Those are things which do not have pressure. The consumer is free to make a choice based on what is offered.

What we think is distasteful is the exertion of pressure so that the consumer is required — unless it has ample resources — to deal with that vendor.

Senator Meighen: It seems to me that is a form of pressure, although there is a quid pro quo — "I will get a quarter point off if I bring additional business." In the Gallins' case, depending upon whose version you accept, the bank was saying, "We will waive the \$1,000 fee or we will reduce it." What is the difference?

Mr. Waisberg: It is a question of extent. That is why we have finders of fact. You are not the finders of fact right now.

If the so-called paperwork fee had been \$100, for example, one would not have been as offended by it. However, \$1,000 in the context of the loan and the time it was outstanding, et cetera, is over the line.

Senator Meighen: Suppose the truth was the bank had said, "We will waive it."

Senator Angus: That is the truth.

Senator Meighen: "We will reduce it, then." In other words, in your view, is there a distinction to be made there? Is it the \$1,000 that makes it unacceptable, and illegal under your proposal, or is it the waiver or reduction?

Mr. Waisberg: It is not the waiver or the reduction.

Senator Meighen: It is the \$1,000, then?

Mr. Waisberg: No, not necessarily. If the \$1,000 fee is justifiable in economic terms, for example, "We charge all our customers \$1,000 for bridge loans of a week," and that is

quelconque». Il y a aussi des précisions supplémentaires dans un autre paragraphe.

Le sénateur Meighen: Je constate, dans l'article du *Globe and Mail*, que les institutions financières ont, dans les trois cas, une réponse, qui vaut ce qu'elle vaut. En fait, il y a une contradiction apparente, tout au moins pour les Gallin, quant à ce qui aurait été dit ou non. Il serait peut-être raisonnablement difficile de convaincre un juge de la véracité de l'une ou l'autre version. Vous indiquez ici que le libellé que vous proposez, dont le mot clé est «pression», préviendrait le risque d'interdire par inadvertance des formes avantageuses d'interdistribution ou de services sur mesure. C'est ce qui me préoccupe. Je me demande s'il en est vraiment ainsi. Avez-vous quelque chose à ajouter pour me rassurer à cet égard?

M. Waisberg: Pour nous, l'interdistribution ou les services sur mesure ne sont pas des techniques de marketing qui s'accompagnent nécessairement de pression. Elles sont liées à des facteurs économiques, à certains types de rapport. «Laissez-nous vous montrer ce que nous pouvons faire pour votre REÉR. Voici ce que nous avons fait pour d'autres gens. Confiez-nous votre hypothèque ainsi que vos autres comptes et nous vous accorderons un quart de point de réduction.» De telles déclarations ne constituent pas une pression. Le consommateur est libre de choisir sur la base de ce qu'on lui offre.

Ce qui nous déplaît est l'exercice de pressions forçant le consommateur à traiter avec ce vendeur à moins qu'il ne dispose de vastes ressources.

Le sénateur Meighen: Il me semble que c'est une forme de pression, même si c'est donnant — «j'aurai droit à une réduction d'un quart de point si j'apporte d'autres comptes.» Dans le cas des Gallin, d'après l'une des versions, la banque a déclaré: «Nous laissons tomber les frais de 1 000 \$ ou nous en réduirons le montant.» Quelle est la différence?

M. Waisberg: C'est une question de degré. Voilà pourquoi il y a des gens chargés d'établir les faits. Vous ne jouez pas ce rôle en ce moment.

Si les prétendus frais d'écritures s'étaient montés à 100 \$, par exemple, cela n'aurait pas paru choquant. Par contre, vu la nature du prêt, sa durée, et cetera, un chiffre de 1 000 \$ est exagéré.

Le sénateur Meighen: Et si la vérité était que la banque avait déclaré: «Nous vous en exonérons?»

Le sénateur Angus: C'est la vérité.

Le sénateur Meighen: «Nous allons réduire le montant», alors. En d'autres termes, à votre avis, y a-t-il une distinction à faire? Est-ce le montant de 1 000 \$ qui rend la chose inacceptable, et illégale d'après votre proposition, ou est-ce le fait de le réduire ou d'en exonérer le client?

M. Waisberg: Ce n'est ni la réduction, ni l'exonération.

Le sénateur Meighen: Alors, ce sont les 1 000 \$?

M. Waisberg: Non, pas nécessairement. Si ces frais de 1 000 \$ sont justifiables du point de vue économique, par exemple, parce que nous exigeons 1 000 \$ de tous nos clients

appropriate in terms of the work involved in doing that sort of thing, then that is well and good.

Senator Meighen: I think the line is a fine one. That does not mean that we should not try to make it more difficult to engage in distasteful practices. If tied selling is one, then perhaps this will do it. I think it will be tough. Do you know of many cases under the present section, Mr. Waisberg?

Mr. Waisberg: There are no cases under section 77.

Senator Meighen: Does that mean in your view or the view of your colleagues that it does not happen?

Mr. Waisberg: There is clearly tied selling. The problem is whether or not it is tied selling that has the two essential ingredients; that is, first, that it constitutes a practice and; second, that it has the effect of substantially lessening competition. Those are heavy duty requirements.

Senator Meighen: I am referring to section 416(5).

Mr. Waisberg: I thought you were talking about section 77. I assume that the banks know it is there and they do not engage in the practice because the consequences are fairly adverse for the bank and the employee involved.

Senator Meighen: That may be so.

Senator Hervieux-Payette: When this was reported to you was it via your customer? Did the people come to you and say, "This is what happened to us when we went to our bank"? How did you get to have these cases reported to you?

Mr. Schultz: These people called my office to put their stories forward after it was reported in the press that we had made a submission last week to the House Finance Committee.

Senator Hervieux-Payette: I must say that they are very courageous to give their names, addresses and phone numbers. I give them my congratulations.

If this happened to me, I wonder if the new creature called the ombudsman would solve the problem of the individual, saying, "Well, I want the mortgage. I want nothing else. I do not want a VISA card. I have one."

When I open a file in a bank for a mortgage, I almost have to tell the life of my grandmother as well as mine and that of all my family. It is a very extensive inquiry. When we open an account in an institution like yours, do we have to tell our life story? Again, there is a question of knowing about almost every financial aspect of our lives. Of course, they know they have all the other services they can offer to us. Do you have a less rigorous procedure when we open an account?

Mr. Schultz: We have an obligation under the Securities Act which is called the "know-your-client rule". Therefore, when you open an account, we have to ask certain questions about your background, investment experience, objectives and other information regarding financial wherewithal.

pour les financements temporaires d'une semaine» et que c'est en rapport avec le travail nécessaire pour faire quelque chose comme ça, alors c'est très bien.

Le sénateur Meighen: Je pense que la distinction est très ténue. Cela ne veut pas dire que nous ne devrions pas faire en sorte qu'il soit plus difficile de se livrer à des pratiques choquantes. Si la vente liée en est une, cette proposition fera peut-être l'affaire. Je pense que ce ne sera pas facile. Connaissiez-vous de nombreux cas correspondant à l'article actuel, monsieur Waisberg?

Mr. Waisberg: Il n'y en a aucun qui corresponde à l'article 77.

Le sénateur Meighen: Cela veut-il dire que, d'après vous ou vos collègues, cela n'arrive pas?

Mr. Waisberg: Il y a évidemment des cas de vente liée. Le problème est de savoir s'ils s'accompagnent des deux ingrédients essentiels, c'est-à-dire, premièrement s'il s'agit d'une pratique, et, deuxièmement, si cela a pour effet de réduire la concurrence. C'est très difficile à démontrer.

Le sénateur Meighen: Je parle du paragraphe 416(5).

Mr. Waisberg: Je pensais que vous parliez de l'article 77. Je pense que les banques sont au courant de son existence et que ce n'est pas pratique courante chez elles parce que les conséquences en sont plutôt lourdes pour la banque et l'employé concerné.

Le sénateur Meighen: Peut-être.

Le sénateur Hervieux-Payette: Ces cas vous ont-ils été signalés par vos clients? Sont-ils venus vous dire: «Voilà ce qu'il nous est arrivé quand nous sommes allés voir notre banque»? Comment ces cas vous ont-ils été signalés?

Mr. Schultz: Ces gens ont appelé mon bureau pour raconter leur histoire quand la presse a annoncé que nous allions présenter un mémoire la semaine dernière au comité des finances de la Chambre.

La sénatrice Hervieux-Payette: Je dois dire qu'ils sont très courageux de donner leur nom, leur adresse et leur numéro de téléphone. Je les en félicite.

Si cela m'arrivait, je me demande si avec la création du poste d'ombudsman, cela réglerait le problème de ces gens-là qui pourraient dire: «Bon, je veux cette hypothèque et rien d'autre. Je ne veux pas de carte VISA, j'en ai une.»

Lorsque j'ouvre un dossier d'hypothèque dans une banque, je dois pratiquement raconter la vie de ma grand-mère ainsi que la mienne et celle de toute ma famille. C'est une enquête très approfondie. Quand on ouvre un compte dans une institution comme la vôtre, faut-il raconter toute sa vie? Il s'agit de pratiquement tous les aspects financiers de notre vie. Bien entendu, les banques savent qu'elles ont toutes sortes d'autres services qu'elles peuvent nous offrir. Avez-vous des exigences moindres quand quelqu'un ouvre un compte?

Mr. Schultz: La Loi sur les valeurs mobilières nous oblige à nous renseigner sur nos clients. Donc, quand vous ouvrez un compte, nous devons vous poser certaines questions sur vos antécédents, votre expérience en matière d'investissement, vos objectifs et d'autres détails concernant votre situation financière.

Having said all that, it is not as extensive as the information that you give to a bank when you are going for a loan or a mortgage.

Senator Hervieux-Payette: Are some of your members offering a credit card service?

Mr. Schultz: We do.

Senator Hervieux-Payette: So you do not give us tips on the stock exchange?

Senator Angus: Yes, they do.

Senator Hervieux-Payette: If there are only three cases of courageous persons, that number is not large enough to prove that there is a common practice. However, on the other hand, there is almost no one who would dare to defy all the banks in this country. In order to protect consumers, I would support clarifying this in our recommendations.

The Chairman: Although you stated your request for the amendment to section 416 of the Bank Act, am I correct in making the assumption that you would expect and indeed favour similar clauses in respect of other deposit-taking institutions, specifically credit unions and trust companies?

Mr. Waisberg: That is correct. We regard the major evil here as the larger financial conglomerates.

The Chairman: It seems to me that there is something to be said for a level playing field, particularly in light of the fact that some of you have connections with the credit unions.

Mr. Waisberg: It is no worse if done by a trust company or a bank.

The Chairman: I understand the cases were designed to make your point. However, one could, if one so desired, draw somewhat different conclusions from your cases.

In the first case, Midland Walwyn ended up lending the individuals the bridge financing. Therefore, one could draw the conclusion that the competitive market is alive and well and that when the banks ask too much by way of a fee, someone else steps in. I think there is a potential second interpretation of that case.

Mr. Schultz: Senator Meighen asked earlier about the relationship between pricing and cross-selling versus tied selling. The point is that we do train our people to try to get all of the assets of the client; however, we have to earn that. We have to provide the service. We do not have any means to coerce people. We certainly cannot say, "If you do not give us all your trade, we will not do this trade for you." It is the coercion that is the point here.

The Chairman: I just point out the Gallins in a sense rejected the coercion and found an alternative source, as one would expect one to do in a competitive marketplace.

Cela dit, nous demandons moins de renseignements que ceux que vous donnez à une banque quand vous demandez un prêt ou une hypothèque.

La sénatrice Hervieux-Payette: Certains de vos membres offrent-ils un service de carte de crédit?

M. Schultz: Oui.

La sénatrice Hervieux-Payette: Et vous ne nous donnez pas de tuyaux sur la bourse?

Le sénateur Angus: Si.

La sénatrice Hervieux-Payette: S'il y a seulement trois cas de personnes courageuses, c'est insuffisant pour prouver que c'est une pratique courante. Néanmoins, par ailleurs, presque personne n'oserait défier toutes les banques de notre pays. Pour protéger les consommateurs, je serais en faveur de définir cela clairement dans nos recommandations.

Le président: Bien que vous ayez dit comment vous voulez modifier l'article 416 de la Loi sur les banques, ai-je raison de supposer que vous vous attendriez à ce que des dispositions identiques s'appliquent aux autres institutions recevant des dépôts, plus précisément les coopératives de crédit et les sociétés de fiducie, et que vous seriez même en faveur de cela?

M. Waisberg: C'est exact. Pour nous, ce qu'il y a de pire, ce sont les grands conglomerats financiers.

Le président: Il me semble peut-être mieux que les règles du jeu soient les mêmes pour tout le monde, surtout compte tenu du fait que certains d'entre vous ont des liens avec les coopératives de crédit.

M. Waisberg: Ce n'est pas pire quand c'est fait par une société de fiducie ou une banque.

Le président: Je comprends que les cas cités étaient censés appuyer votre cause. Toutefois, si on le voulait, vous pourriez en tirer des conclusions quelque peu différentes.

Dans le premier cas, c'est, en fin de compte, Midland Walwyn qui leur a accordé un financement provisoire. On pourrait donc en conclure que la concurrence se porte bien et que quand les banques exigent des frais trop élevés, quelqu'un d'autre saute dans la brèche. Je pense qu'on pourrait donner une deuxième interprétation de ce cas.

M. Schultz: Le sénateur Meighen a posé tout à l'heure une question au sujet des rapports entre les services sur mesure et l'interdistribution, d'une part, et la vente liée, d'autre part. En fait, nous formons nos employés pour qu'ils essaient d'obtenir tous les comptes des clients; toutefois, il faut faire un effort pour y parvenir. Nous devons fournir le service. Nous n'avons aucun moyen d'exercer une coercition. Nous ne pouvons certainement pas dire: «Si vous ne nous confiez pas tous vos comptes, nous ne concluons pas cette transaction avec vous.» Le problème, c'est la coercition.

Le président: Je signale simplement que, dans un sens, les Gallin ont rejeté la coercition et ont trouvé une autre source de financement, comme on peut s'y attendre quand une concurrence existe.

Indeed, in the Rhonda Oxley case, even in your own notes you say that the bank suggested that she transfer her VISA from CIBC. The fact that the bank merely suggested that could not be defined as pressure.

It is not totally clear to me that these three examples would have been caught even had your suggested amendment, which I already indicated I think is a good idea, been in place.

The difficulty is, just as Mr. Waisberg stated in response to Senator Meighan's question, as to whether there had been any charges under the existing section 416. Mr. Waisberg indicated he did not know of any because he felt the banks played by the rules, given that that was the law. I think financial institutions will always play by the rules. However, as these examples indicate, there is a sometimes a very fine line between what is pressure and what is not pressure.

I am not 100 per cent certain that your three cases make the point you wish to make. Your argument is that the powers of financial institutions have been expanded substantially from the days when the only other financial service the bank provided was insurance, and if it made sense to have section 416 there when they could sell insurance, it makes sense to have it there when they can provide a range of other services. That is a very logical step.

I do not have any difficulty with that argument; however, I do not find your examples convincing. I could have counter-argued them quite easily. Nevertheless, I fully understand the logic of your position.

Mr. Schultz: Unfortunately, I do not think those three individuals share that point of view. You have their phone numbers, and any one of you could call them and ask them whether they felt they had coercion exerted upon them or not.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for your presentation.

Senators, the next witnesses are from the Canadian Fraternal Association. Mr. Richard May is the director and chairman of the Canadian Fraternal Association, legislative committee.

Please introduce your colleague, give us your opening statement, and then we will proceed to questions.

Mr. Richard May, Director of the Canadian Fraternal Association and Chairman of the Canadian Fraternal Association Legislative Committee: The Canadian Fraternal Association has been represented at Senate committee hearings in the past; however, neither myself nor Ralf Hensel have been present, so this is a new pleasure for us.

My name is Richard May. I am employed by Lutheran Life Insurance Society of Canada, located in Waterloo, Ontario, but I am here in my capacity as a director of the board of the Canadian Fraternal Association and as chairman of its legislative committee.

Ralf Hensel is a member of the legislative committee, and he has been involved in a fair bit of the detail and negotiations with respect to some of the legislative changes.

En fait, dans le cas de Rhonda Oxley, vous dites même dans vos propres notes que la banque lui a suggéré de retirer son compte VISA de CIBC. Le fait qu'elle l'ait seulement suggéré ne peut pas être considéré comme une pression.

Je ne suis pas tout à fait sûr que ces trois exemples seraient tombés sous le coup de la modification que vous proposez, et donc j'ai déjà dit que c'était à mon avis une bonne idée, si elle avait déjà été introduite.

Comme M. Waisberg l'a dit en répondant à la question du sénateur Meighen, le problème est de savoir si des accusations ont été portées en vertu de l'article 416 actuel. M. Waisberg a indiqué qu'il n'était au courant d'aucun cas parce qu'il pensait que les banques respectaient les règles puisque c'était la loi. Je pense que les institutions financières respecteront toujours les règles. Toutefois, comme ces exemples le montrent, il y a parfois une distinction très ténue entre ce qui constitue ou non une pression.

Je ne suis pas sûr à 100 p. 100 que vos trois cas appuient votre argumentation. Vous dites que les pouvoirs des institutions financières sont beaucoup plus vastes que lorsque les banques n'offraient que des assurances comme autres services financiers et, si l'article 416 était justifié quand elles pouvaient vendre des assurances, il l'est encore quand elles peuvent fournir une gamme d'autres services. C'est une évolution logique.

Je n'ai rien contre cet argument, mais je ne trouve pas vos exemples convaincants. J'aurais très facilement pu les contester. Je comprends néanmoins parfaitement la logique de votre position.

M. Schultz: Malheureusement, je ne pense pas que ces trois personnes partagent votre point de vue. Vous avez leurs numéros de téléphone et n'importe qui d'entre vous peut les appeler pour leur demander si elles pensent qu'elles ont été victimes de coercion.

Le président: Merci beaucoup pour votre exposé, messieurs.

Chers collègues, les prochains témoins représentent l'Association canadienne des sociétés fraternelles. M. Richard May est directeur de cette association et président de son comité législatif.

Veuillez présenter vos collègues et prononcer votre déclaration d'ouverture, nous pourrions ensuite passer aux questions.

M. Richard May, directeur de l'Association canadienne des sociétés fraternelles et président du comité législatif de l'Association canadienne des sociétés fraternelles: L'Association canadienne des sociétés fraternelles s'est déjà présentée à des audiences de comités du Sénat par le passé, mais ni Ralf Hensel ni moi-même n'étions là; c'est donc un plaisir nouveau pour nous.

Je m'appelle Richard May. Je travaille pour la Lutheran Life Insurance Society of Canada, dont le siège est situé à Waterloo en Ontario, mais je suis ici en tant que membre du conseil d'administration de l'Association canadienne des sociétés fraternelles et président de son comité législatif.

Ralf Hensel est membre du comité législatif et il a largement participé aux discussions de détail et aux négociations concernant certains des changements à apporter aux dispositions législatives.

The Canadian Fraternal Association is a voluntary association, and it represents 21 fraternal associations in Canada. The fraternal associations in Canada represent about 300,000 members. They have in force approximately \$9 billion of insurance.

The Chairman: Face value.

Mr. May: The assets of these organizations are in the order of \$1.6 billion.

The fraternal are covered by the Insurance Companies Act, and there is a specific section of the act which relates to fraternal. We are here to help explain some of the differences between fraternal benefit societies and the insurance companies which are regulated by that act.

By and large, I would say fraternal are certainly smaller than the insurance companies, and they do not have the same types of resources available to them. A large part of their focus is on non-financial transactions. A large part of our operations are focused on benevolent, social, and cultural activities. These are often lost when looking at legislative activities related to financial institutions.

A copy of the CFA response to the white paper has been given to each of you. In my opening remarks, I should like to highlight four key points which I think are particularly important to the CFA. Certainly we are in support of the white paper proposal to establish a task force on the future of the Canadian financial services sector. We look forward to offering our assistance and providing input to that task force.

We also endorse efforts to strengthen consumer protection by protecting the privacy and confidentiality of personal records. A caution here which relates to one of the unique natures of fraternal benefit societies is that the members of fraternal benefit societies do gather from time to time for benevolent, social, and cultural purposes. As such, they may need to contact each other to arrange meetings and so on.

I can share two specific examples. If a new lodge, branch, or court is about to be formed in a particular area, those members interested in creating this branch, court, or lodge would need to contact other members, and they need to have access to the identities of such individuals to be able to do so. Similarly, in the election process for positions within fraternal benefit societies, you may need to have nomination from a number of members. You would need to contact other individuals to seek such nomination. Therefore, a certain amount of information would need to be available in order for fraternal to continue to practice the way they do.

We also support efforts to ease the regulatory burden. This objective has been clearly stated in the white paper. This is particularly true for the smaller societies where onerous corporate governance could threaten their very survival. Just for information purposes, many of the fraternal in Canada have less than ten employees on their staff, and a good many of those have less than five employees. Heavy corporate governance requirements would be quite a burden for them to carry.

Notre association est un organisme bénévole qui représente 21 associations fraternelles canadiennes fortes d'environ 300 000 membres. Leur portefeuille d'assurance se monte à environ 9 milliards de dollars.

Le président: En capital assuré.

M. May: Les actifs de ces organisations se montent à approximativement 1,6 milliards de dollars.

Les associations fraternelles relèvent de la Loi sur les sociétés d'assurance qui contient un article les concernant expressément. Nous sommes venus vous expliquer certaines des différences existant entre les sociétés de secours mutuelles et les compagnies d'assurance régies par cette loi.

En gros, je dirai que ces associations sont certainement plus petites que les compagnies d'assurance et elles ne disposent pas du même type de ressources. Une bonne part de leurs activités consiste en des transactions non financières, c'est-à-dire caritatives, sociales et culturelles. On les perd souvent de vue quand on examine les mesures législatives concernant les institutions financières.

Un exemplaire de la réponse de l'AFC au Livre blanc a été remis à chacun de vous. Je voudrais maintenant souligner quatre éléments clés qui me paraissent particulièrement importants pour l'AFC. Nous sommes certainement en faveur de la proposition du Livre blanc relative à la création d'un groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens. Nous serons heureux de lui offrir notre aide et de contribuer à ses travaux.

Nous appuyons également les efforts visant à renforcer la protection des consommateurs en protégeant la confidentialité des dossiers personnels. Je ferai une réserve qui tient à l'une des caractéristiques particulières des sociétés de secours mutuelles puisque leurs membres se rencontrent de temps à autre à des fins caritatives, sociales et culturelles et que, pour cela, ils peuvent avoir à se contacter pour organiser des réunions, et cetera.

Je peux vous citer deux exemples précis. Si une nouvelle loge, filiale ou cour est sur le point d'être créée à un endroit donné, il faut que les membres intéressés en contactent d'autres et ils ont besoin d'avoir accès à l'identité de ces gens-là pour pouvoir le faire. De même, lors des élections à certains postes dans ces sociétés, il peut être nécessaire que différents membres proposent des candidatures et il faut pouvoir contacter d'autres personnes à cette fin. Un certain volume de renseignements doit donc être disponible pour que ces sociétés puissent continuer à fonctionner normalement.

Nous appuyons également les efforts visant à rendre la réglementation moins pesante. Cet objectif est énoncé clairement dans le Livre blanc. C'est particulièrement vrai pour les petites sociétés dont les exigences strictes en matière de régie interne pourraient menacer la survie. J'ajouterai, à titre d'information, que de nombreuses associations fraternelles du Canada comptent moins de 10 employés et même souvent moins de cinq. Des exigences très strictes en matière de régie interne constitueraient pour elles un lourd fardeau.

Efforts are being made to fine-tune the legislation which was implemented in 1992. This is most true for the sections related to fraternal benefit societies. There were several significant errors and omissions which occurred in the fraternal section of the act. These are recognized as oversights, and we have been working quite closely with the Department of Finance and in the Office of the Superintendent of Financial Institutions to address these particular items.

Our perceptions of the white paper proposals are quite favourable. We are encouraged by the consultative process, which is a recurring theme, and we look forward to doing our part to assist regulators and legislators in implementing an effective governance system.

Ralph Hensel and I express our appreciation to the numerous officials whom we have met from the Department of Finance and from OSFI. We have been greatly encouraged by their support as we endeavour to address some of the deficiencies identified in the fraternal sections of the act.

We also thank you, the members of the Senate committee, for seeing us today.

The Chairman: Thank you. Your brief does not ask for specific amendments. Essentially, it states that you agree with the direction of many of the changes, but that it is important, given the size of some of your companies, to avoid much of the governance overhead which applies to billion-dollar companies. Essentially you plead for detailed regulatory and, indeed, legislative changes which would take into account the fact that, for example, all insurance companies are effectively not the same. Some are tiny; some are large.

However, as I read your brief, I did not notice any specific targeted changes which you would like. Am I correct that you did not state two or three or five specific things which need to be done?

Mr. May: We deliberately did not get into that in our submission. As mentioned, we have been in discussion with the Department of Finance and with OSFI. We have covered much detail on the particular items which we would like to see addressed. We have been very appreciative of the support which they have shown. I think we are very close.

The Chairman: In other words, you sense that you are getting a responsive hearing from both OSFI and the department itself. Are you reasonably comfortable now that the viewpoint of your members will be taken into account when the fine print is done on both the legislation and the regulations?

Mr. May: We are very pleased with the way it is going, yes. We are very pleased with the response. How far that responsiveness might carry up the chain is a little more difficult to understand. In fact, that is part of our purpose in being here today — to help you have a better understanding of what fraternalists are about and the kinds of issues which might be on our agenda and to give you a chance to come to know us a bit better.

Des efforts sont entrepris pour peaufiner les dispositions législatives entrées en vigueur en 1992, tout particulièrement les articles concernant les sociétés de secours mutuel. L'article concernant contient en effet des erreurs et des omissions importantes. On considère qu'elles se sont produites par inadvertance et nous collaborons étroitement avec le ministère des Finances et le Bureau du surintendant des institutions financières pour y remédier.

Les propositions du Livre blanc nous paraissent très salutaires. Nous sommes encouragés par le processus de consultation dont il est question à plusieurs reprises et nous serons heureux de faire notre part pour aider les responsables de la réglementation et les législateurs à mettre en oeuvre un système de régie interne efficace.

Ralf Hensel et moi-même exprimons notre reconnaissance envers les nombreux fonctionnaires du ministère des Finances et du BSIF que nous avons rencontrés. Nous avons été grandement encouragés par leur appui à nos efforts pour corriger certains des défauts que nous avons observés dans les articles de la loi concernant les associations fraternelles.

Nous remercions également les membres du comité du Sénat de nous recevoir aujourd'hui.

Le président: Merci. Votre mémoire ne demande pas de modifications précises. Il explique essentiellement que vous êtes d'accord avec l'orientation de nombre de ces changements, mais que, vu la taille de certaines de vos sociétés, il est important de leur épargner les coûts élevés de régie interne qui s'appliquent aux compagnies qui ont un chiffre d'affaires de plusieurs milliards de dollars. Vous sollicitez en fait des changements à la réglementation et même à la loi de façon à refléter le fait que, par exemple, les compagnies d'assurance ne sont pas toutes identiques. Certaines sont minuscules et d'autres très grosses.

Toutefois, en lisant votre mémoire, je n'ai remarqué aucun changement ciblé spécifique que vous aimeriez voir apporter. Est-il juste de dire que vous n'avez pas précisé que l'on devrait faire deux, trois ou cinq choses en particulier?

M. May: Nous avons choisi délibérément de ne pas parler de cela dans notre mémoire. Comme nous l'avons dit, nous en discutons avec le ministère des Finances et le BSIF. Nous avons étudié en détail certains des problèmes que nous aimerions voir régler. Nous sommes très satisfaits de l'appui qu'ils nous ont apporté. Je pense que nos points de vue sont très rapprochés.

Le président: En d'autres termes, vous avez l'impression que le BSIF et le ministère lui-même font bon accueil à vos suggestions. Êtes-vous maintenant raisonnablement convaincus que l'avis de vos membres sera pris en considération lorsqu'on réglera les menus détails de la loi et des règlements?

M. May: Nous sommes tout à fait satisfaits du cours que suivent les choses, oui. Nous sommes très satisfaits de leur réaction. Il est un petit peu plus difficile de savoir jusqu'à quel point leur réaction positive se concrétisera. En fait, c'est en partie pour cela que nous sommes ici aujourd'hui — pour vous aider à mieux comprendre ce que sont les associations fraternelles et en quoi consistent nos priorités éventuelles ainsi que pour vous donner l'occasion de nous connaître un peu mieux.

The Chairman: It has been helpful. You are not one of the organizations which we seem to see on an annual or semi-annual basis. Are there specific changes — and you may answer this by letter — which would help you achieve your objectives?

This committee has grown to understand over the years that rules which are applied in a blanket fashion to institutions ranging from 5 employees to 20,000 employees do not make a lot of sense. Administratively, when you are designing both legislation and regulations, you are intuitively inclined to go that way just because it is simpler and easier.

If there are specific cases where you think we could be of help, let us know. Our experience and our sympathy has historically been to move away from uniformity to the extent that it makes sense, given the relative sizes of various institutions.

Mr. May: I appreciate that. There are areas where, even among fraternal, we have some differences. While most of the fraternal are very small, a few of us could be put into the category of small insurers or medium-sized insurers. The interests even within the fraternal community can be slightly different.

We do not necessarily come to the Senate committee or OSFI or the Department of Finance with exactly the same views. We prefer to see many issues covered with a degree of flexibility, and that can be a very difficult thing to put into a set of rules. We are trying our best to help in that process and to get some recognition for that, and to help people who are in the process of drafting legislation to put that into some kind of a framework.

The Chairman: Thank you.

Mr. Ralph Hensel, Member of the CFA Legislative Committee, Canadian Fraternal Association: As we have set out in the brief regarding corporate governance structure, this is a specific concern to the small fraternal. Mr. May and I represent the two largest fraternal, so we are somewhat biased. We apply many of these rules already because they are prudent and they make sense for us; however, we also have the staff to implement them. Many of the smaller fraternal, as Mr. May mentioned, have very small staffs, and it would be very difficult for them.

We certainly agree with tightening up the corporate governance provisions if there is a need. We feel there should be some recognition of the tremendous size difference among members of our organization. Smaller members should not be choked off by having too much of that regulation.

The Chairman: One of you represents IOF?

Mr. Hensel: I do.

Mr. May: I represent Lutheran Life.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much for appearing here this afternoon. If you want us to try to help you

Le président: C'est une initiative utile. Vous ne faites pas partie des organisations que nous rencontrons une fois ou deux par an. Y a-t-il des changements spécifiques — et vous pourrez nous envoyer une lettre pour nous le dire — qui vous aideraient à atteindre vos objectifs?

Au fil des ans, notre comité s'est petit à petit rendu compte qu'il est un peu absurde d'appliquer uniformément les mêmes règles à toutes les institutions, qu'elles aient cinq ou 20 000 employés. Du point de vue administratif, quand on élabore une loi et des règlements, on a naturellement tendance à procéder ainsi parce que c'est plus simple et plus facile.

Si vous pensez que nous pouvons vous être utiles dans certains cas particuliers, faites-le nous savoir. Notre pratique passée et notre inclination naturelle font que nous évitons traditionnellement l'uniformité dans la mesure où cela paraît raisonnable, étant donné les différences de taille entre diverses institutions.

M. May: Je comprends. Il y a certaines différences à cet égard même entre les associations fraternelles. La plupart sont très petites et quelques-unes d'entre elles peuvent être considérées comme de petits assureurs ou des assureurs de taille moyenne. Même au sein de la communauté que nous formons, les intérêts peuvent être légèrement divergents.

Nous ne présentons pas nécessairement le même point de vue au comité du Sénat, au BSIF ou au ministère des Finances. Nous préférons que de nombreuses questions soient traitées avec une certaine souplesse, ce qui peut être difficile à faire quand on établit un ensemble de règles. Nous faisons de notre mieux pour faciliter cette tâche, pour que ce facteur soit pris en considération et pour que les gens qui sont en train de rédiger la loi replacent cela dans un certain contexte.

Le président: Merci.

M. Ralf Hensel, membre du comité législatif de l'AFC, Association canadienne des sociétés fraternelles: Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, la structure de la régie interne préoccupe particulièrement les petites associations fraternelles. Nous représentons, M. May et moi-même, les deux associations les plus grandes, nous sommes donc un peu partiaux. Nous appliquons déjà beaucoup de ces règles parce qu'elles sont sages et nous conviennent; toutefois, nous avons également assez d'employés pour les appliquer. Comme l'a dit M. May, de nombreuses associations fraternelles plus petites ont très peu d'employés et cela leur serait très difficile.

Nous sommes certainement d'accord pour que l'on rende plus rigoureuses les dispositions relatives à la régie interne des sociétés si c'est nécessaire. Nous pensons cependant qu'il faudrait tenir compte de l'énorme différence de taille existant entre les membres de notre organisation. Il ne faudrait pas que nos membres plus petits soient étouffés par une réglementation trop lourde.

Le président: L'un d'entre vous représente-t-il l'OIF?

M. Hensel: Oui, moi.

M. May: Je représente Lutheran Life.

Le président: Messieurs, je vous remercie beaucoup d'être venus ici cet après-midi. Si vous voulez que nous essayions de

down the road, if the responsiveness does not turn into something concrete, let us know.

Senators, our next witness is from the Congress Financial Corporation of Canada, Mr. William Davis. Mr. Davis, please introduce your colleagues for the record before you begin your statement.

Mr. William R. Davis, President of Congress Financial Corporation: With me tonight are Jean Anderson from the McMillan Binch law firm in Toronto which represents Congress Financial and its parent Corestates; Ruth Brader, who is counsel in Philadelphia for Corestates; and we will be joined by Mr. Albert Mandia, president of Cashflex, a Corestates company.

Mr. Chairman and members of the committee, thank you for providing this time from your schedule to discuss proposed changes to the financial sector legislation that negatively impact two non-bank subsidiaries of Corestates Financial: Congress Financial Corporation and Cashflex.

I am the president of Congress Financial, which is a finance company providing business loans. With me is Al Mandia, President of Cashflex, which is a data processing company, both operating in Canada. We will address you separately. I should like to give you an overview of our business and the impact of the proposed legislation on Congress, and Mr. Mandia will do the same for Cashflex.

Congress Financial is headquartered in New York and has been involved in providing asset-based lending, which is a form of business loans, and factoring to small- and medium-sized businesses for over 50 years.

In December 1994, Congress opened its Canadian office in Toronto under the terms, conditions, and authority of an undertaking received at that time. We perceived then and we still feel that there is a real need in Canada for a provider of small business financings to businesses that typically cannot qualify for traditional bank lending.

Recently we have received a letter from the Department of Finance which discussed and introduced to us for the first time this proposed legislation that would force us, as a subsidiary of a foreign financial institution, to become a Schedule II bank. This would cost us a considerable sum of money and add considerable administrative oversight to our operations. We were quite surprised by the letter, since we had been operating in Canada under the undertakings that had been approved by OSFI and the Department of Finance.

Since its inception, Congress Financial Canada has engaged exclusively in providing the small business financing product that we now provide. Many of our clients and prospective clients need working capital financing to stabilize their businesses, turn around a struggling enterprise, finance growth, and provide jobs.

Our initial Canadian research indicated that need did exist, and we still feel it exists today. Since we have been in Canada 21 months, we have reviewed over 300 loan applications from

vous venir en aide un peu plus tard au cas où les réactions positives ne se concrétiseraient pas, faites-le-nous savoir.

Sénateurs, nous allons entendre maintenant M. William Davis, de la Congress Financial Corporation of Canada. Monsieur, aux fins du compte rendu, veuillez nous présenter vos collègues avant de passer à votre déclaration.

M. William R. Davis, président, Congress Financial Corporation: Je suis accompagné ce soir de Jean Anderson, du cabinet d'avocats McMillan Binch de Toronto, qui représente la Congress Financial et sa compagnie-mère Corestates, de Ruth Brader, qui est avocate à Philadelphie pour Corestates et de M. Albert Mandia, président de Cashflex, une société de la Corestates, se joindra à nous.

Monsieur le président, membres du comité, nous vous remercions de nous avoir inclus dans votre programme de discussions sur les changements proposés à la législation du secteur financier qui a une incidence négative sur deux filiales de Corestates Financial qui ne sont pas des banques, soit la Congress Financial Corporation et Cashflex.

Je suis président de Congress Financial, société de financement qui fournit des prêts aux entreprises. Je suis accompagné d'Al Mandia, président de Cashflex, société de traitement des données; toutes deux sont actives au Canada. Nous vous ferons deux présentations distinctes. Pour ma part, je vais vous donner une idée générale de notre société et de l'incidence qu'aura sur elle la législation proposée; M. Mandia en fera de même pour Cashflex.

Congress Financial a son siège social à New York; depuis plus de 50 ans, elle fournit aux entreprises un financement reposant sur l'actif — ce qui est une forme de prêts, et des services d'affacturage.

En décembre 1994, Congress ouvrait son siège canadien à Toronto en vertu d'une garantie reçue à l'époque. Nous estimions alors — et nous continuons de le penser — que le Canada avait besoin d'une société de financement aux petites entreprises qui ne peuvent obtenir des prêts auprès des banques traditionnelles.

Nous avons récemment reçu une lettre du ministère des Finances nous informant pour la première fois de cette proposition législative qui nous obligerait, en tant que filiale d'une institution financière étrangère, à devenir une banque de l'annexe II. Cela entraînerait pour nous des coûts considérables et de lourds contrôles administratifs. La lettre nous a beaucoup étonnés puisque nos activités au Canada étaient fondées sur des garanties approuvées par le BSIF et le ministère des Finances.

Depuis sa création, la Congress Financial Canada s'est limitée exclusivement à fournir un produit financier aux petites entreprises dont j'ai parlé. Beaucoup de nos clients, actuels et potentiels, ont besoin qu'on finance leur fonds de roulement pour stabiliser leurs entreprises, redresser une entreprise chancelante, assurer sa croissance financière et fournir des emplois.

La recherche que nous avions effectuée au Canada démontrait l'existence de ce besoin qui, à notre sens, demeure réel aujourd'hui. Depuis notre arrivée au Canada il y a 21 mois, nous

small businesses and have \$188 million in outstanding commitments to Canadian companies. We presently have 89 Canadian employees, including our manager, and we plan to open an office in Montreal by year end and hopefully in Vancouver in the near future.

Many of our clients and prospects have been referred to us by banks, accountants, investment bankers, or other intermediaries. Some of these companies have actually been asked to leave the bank to comply with their regulatory guidelines and credit quality, and this causes us some concern if we are faced with similar regulatory issues and examinations as to how those loans will be looked at by the regulators on our books.

Our view that asset-based lending is a viable alternative source of financing is actually supported by the Canadian Bankers Association. In its September-October 1995 issue of the *Canadian Banker*, the journal of Canadian banks, an article entitled "Filling the gaps" was billed as a bankers' guide to alternative sources of capital for small and medium-sized businesses that currently do not qualify for bank financing. The article provided information on asset-based lenders. This clearly recognized asset-based lending as an alternative source of capital separate and apart from traditional banking. The same issue pointed out that banks cannot be all things to all borrowers.

To summarize our business, we are not a bank but a finance company. Congress borrows its funds under a line of credit currently with the Bank of Montreal and relends the money at slightly higher interest rates to qualified needy businesses. We do not in take deposits; we do not require deposit insurance; we do not use the cheque clearing system; and we do not lend to consumers.

We recently met with the Department of Finance and the Office of the Superintendent of Financial Institutions to explain our business and to express our concern and disappointment over this proposed legislation and its possible implications on our customers and future customers.

We entered the Canadian market under certain economic assumptions and at significant cost under conditions per the undertaking, and it hardly seems fair to us to change these ground rules after we have committed resources, capital, and our reputation to the Canadian economy.

Based on the undertaking, Congress has, in good faith, entered into customer contracts, employment agreements, and leases that would be costly if forced to be terminated. The additional cost and administrative burden of this legislation, which is geared to support a full service bank, would have to be passed on to our customers, which we do not think is fair.

We do not understand what there is about our business that needs this type of regime and oversight. There does not appear to be any benefit to our customers, the Canadian government, its people, or certainly to Congress Financial Corporation. It appears

avons examiné plus de 300 demandes d'emprunt provenant de petites entreprises et nous avons pour 188 millions d'engagements en cours auprès d'entreprises canadiennes. Nous comptons actuellement 89 employés canadiens, y compris notre directeur, et nous prévoyons d'ouvrir un bureau à Montréal d'ici la fin de l'année et, si tout va bien, à Vancouver très prochainement.

Beaucoup de nos clients actuels et potentiels nous sont envoyés par des banques, des comptables, des banques d'affaires ou autres intermédiaires. Certains ont été priés par leur banque de s'adresser ailleurs, suites aux directives sur la qualité du crédit, et si nous devons être assujettis à une réglementation et une surveillance semblables, nous nous demandons comment les autorités considéreraient ces prêts qui sont inscrits dans nos livres.

L'Association des banquiers canadiens pense comme nous que le financement reposant sur l'actif est un mode de financement viable. Dans le numéro de septembre-octobre 1995 de la revue *Le banquier*, publiée par les banques canadiennes, un article intitulé «Filling the gaps» était présenté comme un guide des sources alternatives de capitaux pour les petites et moyennes entreprises qui ne répondent pas actuellement aux critères de financement des banques. Cet article donnait des informations sur les sociétés qui accordent un financement reposant sur l'actif. Cela revient clairement à reconnaître cette forme de financement comme une solution de rechange en dehors du cadre des banques traditionnelles. On rappelait dans ce même numéro que les banques ne peuvent pas répondre aux besoins de tous les emprunteurs.

En résumé, nous ne sommes pas une banque, mais une société de financement. Congress s'approvisionne en capitaux grâce à une marge de crédit auprès de la Banque de Montréal et prête à son tour cet argent, à des taux d'intérêt légèrement plus élevés, à des entreprises admissibles. Nous n'acceptons pas de dépôts, nous n'avons pas besoin d'assurance-dépôts, d'un système de compensation de chèques et nous n'accordons pas de prêts aux consommateurs.

Nous avons récemment rencontré les représentants du ministère des Finances et du Bureau du surintendant des institutions financières pour leur expliquer notre activité et leur faire part de notre inquiétude et de notre déception face à cette proposition législative et à ses répercussions possibles sur nos clients présents et à venir.

Nous sommes venus sur le marché canadien avec certaines hypothèses économiques et à un coût considérable, en nous fondant sur certaines garanties, et il nous semble injuste que l'on change les règles de base après que nous avons engagé des ressources, des capitaux et notre réputation.

Fort de sa garantie, Congress a, de bonne foi, passé des contrats avec des clients, engagé du personnel et signé des baux dont l'annulation serait très coûteuse. Le coût additionnel et le fardeau administratif qu'entraîne cette loi, qui vise les banques offrant tous les services, se répercuterait nécessairement sur nos clients, et cela nous paraît injuste.

Nous ne voyons pas ce qui dans notre domaine d'activité justifierait ce type de régime et de contrôle. Nous n'y voyons aucun avantage pour nos clients, le gouvernement ou la population du Canada, ni certainement pour la Congress Financial

to be legislation for legislation's sake alone; it appears to be an inefficient waste of resources. The proposed regime seems designed only to establish a level playing field and a tidy system that primarily protects banks, not customers.

Our business in Canada is not banking. We do not want to be a bank, and our clients do not want us to be a bank. If we face higher costs, we will have to pass these costs on to our customers, and, if we cannot pass them on, possibly consider exiting the market. We do not have multiple sources of income to absorb these costs such as a bank might have, and we do not have cheap sources of deposits.

Our main competitors, General Electric Credit and Newcorp, are completely unregulated, yet in the same basic business. If we were to sell our business to one of these competitors, they could employ our employees, maintain our loan portfolios, and be in exactly the same business, but in an unregulated scheme.

The focus should be less on who our parent is and more on the activity in which we are engaged in Canada. We are a financial service business that should be conducted on a non-regulatory basis because no solvency or consumer protection issues have arisen under our business. There should not be competition between regulated and non-regulated institutions. We should consider the cost and availability of funds and the impact on Canadian businesses. I would not want to have to explain that our customers are being charged mainly because the Department of Finance has focused on who our parent is rather than the unique focus of our business. It may make sense to revisit bank regulation, but not at the expense of niche providers like ourselves. The focus should be on what Congress provides the Canadian business community and economy, not on our parent.

Thank you for your time.

Mr. Albert Mandia, President of Cashflex L.P. and Cashflex Inc.: I appreciate this opportunity to speak before this Senate committee. My name is Albert Mandia, and I am President and Chief Operating Officer of Cashflex Inc., a Canadian corporation owned by Corestates Bank of the United States.

Cashflex Inc. started its business in May of this year as a result of CIBC's decision to out-source its remittance processing business to Cashflex. Today, many companies are out-sourcing their remittance processing operations because the scale and nature of the business requires significant volume and continued technology investment to be profitable.

In short, in our opinion, to compete in the remittance processing business, you need to be specialized. We are a specialized company. These types of specialized business do not need to be regulated.

Corporation. Cette loi ne semble avoir d'autre justification que le plaisir de légiférer; nous y voyons un gaspillage de ressources. Le régime proposé semble conçu seulement pour uniformiser les règles du jeu et créer un système avantageux principalement pour les banques, et non pour la clientèle.

Au Canada, nous ne sommes pas actifs dans le secteur bancaire. Nous ne souhaitons pas devenir une banque, et nos clients ne veulent pas que nous le devenions. Si nos coûts augmentent, nous devons les transmettre à nos clients et, si cela n'est pas possible, nous devons envisager de quitter ce marché. Nous n'avons pas une multitude de sources de revenus qui nous permettent d'absorber ces coûts, comme pourrait le faire une banque, et nous n'avons pas accès à des capitaux bon marché par le biais des dépôts.

Nos principaux concurrents, la General Electric Credit et Newcorp ne sont assujettis à aucune réglementation et sont pourtant actifs dans le même domaine que nous. Si nous vendions notre entreprise à l'un de ces concurrents, il pourrait faire travailler nos employés, maintenir notre portefeuille de prêts, et continuer exactement dans la même ligne, mais sans régime de réglementation.

Il faudrait oublier qui est notre société-mère pour s'intéresser davantage à l'activité qui est la nôtre au Canada. Nous sommes une société de services financiers qui doit être exemptée du régime de réglementation car dans notre secteur, il ne s'est posé aucun problème de solvabilité ou de protection des consommateurs. Il ne doit pas y avoir concurrence entre des institutions réglementées et non réglementées. Il faut considérer le coût et la disponibilité des fonds, ainsi que l'incidence sur les entreprises canadiennes. Je ne voudrais pas être obligé d'expliquer à nos consommateurs qu'ils doivent payer plus cher essentiellement parce que le ministère des Finances n'a pas su voir, au-delà de notre société-mère, l'activité spécifique qui est la nôtre au Canada. Il y a peut-être lieu de modifier la réglementation qui régit les banques, mais pas aux dépens de fournisseurs spécialisés tels que nous. Il faut regarder avant tout le genre de services que fournit la Congress aux entreprises et à l'économie canadienne, et non qui est notre société-mère.

Je vous remercie de votre attention.

M. Albert Mandia, président, Cashflex L.P. et Cashflex Inc.: Je vous salue de m'avoir invité devant ce comité sénatorial. Je m'appelle Albert Mandia et je suis président-directeur général de Cashflex Inc., société canadienne appartenant à la Corestates Bank des États-Unis.

Cashflex Inc. est entrée en activité en mai de cette année lorsque la CIBC a décidé de confier à Cashflex le traitement des envois de fonds. Aujourd'hui, de nombreuses sociétés soustraient ce type d'opérations qui n'est rentable qu'à grande échelle et avec de constants investissements technologiques.

En bref, nous estimons que pour être concurrentiel dans le traitement des envois de fonds, il faut se spécialiser. Nous sommes une société spécialisée. Il n'est pas nécessaire de réglementer ce type d'entreprise.

The remittance processing business, in its simplest form, is the retrieval of mail from the post office, the opening of envelopes, the scanning of cheques and payment invoices, encoding of cheques, and the capture of data for customers' accounts receivable systems.

Through our out-source contract with CIBC, we have saved the employment of over 100 Canadian citizens who work in our processing sites in Montreal, Toronto, and Calgary. These employees might have lost their jobs.

As a remittance processing company, we do not take deposits of any kind, nor do we have any intentions to do so. We do not participate in the Canadian payment system. We are a processing company, not a bank. Our business requires no activity in the consumer sector.

We compete with a large number of non-banks such as Household Finance, EDS, GTE, Fiserve and Qualtech, a Canadian corporation. Remittance processing services provided by these non-bank competitors are not regulated. If we were to sell our business to, say, Qualtech, a Canadian corporation, the business would go from being fully regulated — as is proposed by the Department of Finance white paper — to being totally unregulated without any change in the business.

We are committed to the Canadian market. In this year only, we have entered into long-term leases totalling over \$2.1 million in our three sites in Montreal, Toronto, and Calgary, where our 100 Canadian employees work. The passage of the white paper proposal would jeopardize our ability to be a successful Canadian company. Our business is very low margin.

I thank you for your time, and I welcome any questions.

The Chairman: Mr. Mandia, please forgive me, but as I understand what you said, you are not in the business of lending money to anyone at all. You process information.

Mr. Mandia: That is correct.

The Chairman: You scan pieces of paper, but you are not in the business of borrowing money or lending money. You are in the data processing business.

Senator Angus: You are not in the credit card business, or anything else under the definition of the banking service?

Mr. Mandia: I do not know the definition, but as I understand it, we are not a financial service company; we are a data processing company.

Senator Meighen: Your parent is a financial service company, though.

The Chairman: How are you swept in even under these proposed changes, since a sensible definition of a banking service does not include what you do?

Senator Angus: Because their parent is a foreign bank.

Sous sa forme la plus simple, le traitement des envois de fonds consiste à retirer du courrier à la poste, ouvrir des enveloppes, vérifier les chèques et les factures, coder les chèques et saisir les données puis les transmettre aux systèmes des comptes débiteurs de nos clients.

Notre contrat de sous-traitance avec CIBC a permis de préserver les emplois de plus de 100 citoyens canadiens qui travaillent dans nos centres de traitement à Montréal, Toronto et Calgary. Ces personnes risquent de perdre leur emploi.

En tant que société de traitement des envois de paiements, nous n'acceptons aucune forme de dépôt, et nous n'avons aucune intention de le faire. Nous ne participons en aucune manière au système canadien de paiements. Nous sommes une société de traitement, pas une banque. Nous n'avons aucune activité dans le secteur de la consommation.

Nous sommes en concurrence avec un grand nombre de sociétés non bancaires telles Household Finance, EDS, GTE, Fiserve et Qualtech, société canadienne. Les services de traitement des envois de fonds que fournissent ces concurrents hors secteur bancaire ne sont pas réglementés. Si nous vendions notre entreprise à Qualtech, par exemple, qui est une société canadienne, notre activité passerait d'un secteur entièrement réglementé — selon la proposition du Livre blanc — à un secteur sans réglementation aucune, sans que rien n'ait changé dans les faits.

Notre engagement sur le marché canadien est ferme. Cette année seulement, nous avons signé des baux de longue durée pour une valeur de plus de 2,1 millions de dollars à Montréal, Toronto et Calgary, où travaillent nos 100 employés canadiens. L'adoption de la proposition faite dans le Livre blanc mettrait en péril nos chances de succès au Canada. Notre marge de profit est très faible.

Je vous remercie de votre attention. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Monsieur Mandia, excusez-moi, mais si je vous ai bien compris, vous ne prêtez absolument pas d'argent. Vous traitez des informations.

M. Mandia: C'est exact.

Le président: Vous vérifiez des papiers, mais vous n'empruntez pas de l'argent et vous n'en prêtez pas non plus. Vous êtes une entreprise de traitement des données.

Le sénateur Angus: Vous n'émettez pas de carte de crédit, ni n'offrez aucun service qui puisse entrer dans la définition de service bancaire?

M. Mandia: Je ne connais pas cette définition, mais d'après ce que j'en sais, nous ne sommes pas une société de services financiers; nous faisons du traitement de données.

Le sénateur Meighen: Mais votre société-mère est une société de services financiers.

Le président: Comment êtes-vous touché par ces changements proposés, puisque toute définition sensée de «services bancaires» ne saurait s'appliquer à votre activité?

Le sénateur Angus: Parce que la société-mère est une banque étrangère.

Mr. Mandia: We are indirectly owned by a bank.

The Chairman: If you were indirectly owned by a foreign bank and you were running a grocery store, would you be categorized in a different manner?

Senator Meighen: Yes.

Senator Angus: That is the point.

Mr. Mandia: Under the proposed legislation, yes.

Senator Meighen: You are caught by your parentage. We have had other witnesses who are perhaps even more engaged in what might be called a form of banking service, that is, more than Mr. Mandia's organization, but Mr. Mandia's company falls under here because of its parentage.

Ms Anderson, you suggest here that what is proposed in the white paper would fly in the face of the principle of national treatment. We were given a legal opinion by another witness to that effect. Do you have an opinion?

Ms Jean Anderson, McMillan Binch, Congress Financial Corporation of Canada: We have not prepared a formal opinion on that issue to date, but we certainly can do so.

Senator Angus: It is your opinion, is it not?

Ms Anderson: Yes. It is our view that it goes against both the spirit and the technical wording of the NAFTA.

Senator Meighen: In other words, it contravenes the national treatment provision.

Ms Anderson: Yes.

Senator Angus: Both companies are subsidiaries of Corestates either through another entity or directly; is that correct?

Mr. Mandia: That is correct.

Senator Angus: In the U.S., Corestates is a deposit-taking institution.

Mr. Davis: It owns a lot of financial services, and it owns banks that do take deposits.

Senator Angus: It qualifies by any standard under the definition of a foreign bank under our laws here; is that right?

Mr. Davis: Yes.

Senator Angus: Does your counsel agree with that?

Mr. Mandia: Yes.

Senator Angus: Someone came here from Congress earlier.

Mr. Davis: It was Mr. Wayne Eggets.

Senator Angus: Is he still with the company?

Mr. Davis: Yes. He is our resident manager.

Senator Angus: He talked about asset-based and alternative banking or financing sources.

M. Mandia: Nous appartenons indirectement à une banque.

Le président: Si vous apparteniez indirectement à une banque étrangère et que vous vendiez des épicerie, seriez-vous traité différemment?

Le sénateur Meighen: Oui.

Le sénateur Angus: C'est bien de cela qu'il s'agit.

M. Mandia: Oui, d'après la législation proposée.

Le sénateur Meighen: Vous êtes donc victime de votre filiation. Nous avons entendu d'autres témoins dont les services se rapprochent peut-être davantage du service bancaire, et certainement davantage que celui qu'offre la société de M. Mandia, mais celle-ci n'est frappée qu'en raison de sa filiation.

Madame Anderson, vous dites ici que la proposition du Livre blanc contrevient au principe du traitement national. Un autre témoin nous a donné un avis juridique à cet effet. Avez-vous un avis?

Mme Jean Anderson, McMillan Binch, Congress Financial Corporation of Canada: Nous n'avons pas préparé d'opinion officielle sur la question, mais nous pouvons certainement le faire.

Le sénateur Angus: C'est pourtant votre opinion, n'est-ce pas?

Mme Anderson: Oui. Nous estimons que cela enfreint à la fois l'esprit et le texte de l'ALÉNA.

Le sénateur Meighen: Autrement dit, il y aurait contravention de la disposition sur le traitement national.

Mme Anderson: Oui.

Le sénateur Angus: Les deux sociétés sont des filiales de Corestates directement ou par l'entremise d'un autre organisme, c'est bien cela?

M. Mandia: C'est exact.

Le sénateur Angus: Aux États-Unis, la Corestates est une institution de dépôt.

M. Davis: Elle offre de nombreux services financiers et ses banques acceptent des dépôts.

Le sénateur Angus: Elle correspond sans aucun doute à la définition que donnent nos lois d'une banque étrangère, n'est-ce pas?

M. Davis: Oui.

Le sénateur Angus: Est-ce aussi l'avis de votre avocat?

M. Mandia: Oui.

Le sénateur Angus: Nous avons déjà eu un représentant de la Congress.

M. Davis: C'était M. Wayne Eggets.

Le sénateur Angus: Est-il encore des vôtres?

M. Davis: Oui, c'est notre directeur résident.

Le sénateur Angus: Il a parlé de financement reposant sur l'actif, et de différentes sources de financement.

When Congress started up, you mentioned it was on the strength of an undertaking. Was that an undertaking under Investment Canada provisions or was it an undertaking under OSFI?

Ms Ruth Brader, in-house Counsel to Corestates Financial Corp., Congress Financial Corporation of Canada: It was the Office of the Superintendent of Financial Institutions

Ms Anderson: We applied for and received an order of the Governor in Council under section 521 of the Bank Act. In connection with that, Congress and Corestates gave an undertaking with regard to their activities in Canada.

Senator Angus: Did they undertake that they would not do any other banking services?

Mr. Davis: Correct.

The Chairman: When did you get the section 521 Order in Council?

Ms Anderson: September 29, 1994.

Senator Angus: In terms of Cashflex, was it the same kind of process?

Ms Anderson: Yes, the same process.

Senator Angus: Was there the same Order in Council and the same undertakings given?

Ms Anderson: Yes, the same. The Order in Council was given in late 1995.

Senator Angus: You came here in good faith, made these investments in Canada, and put out the money for your leases for Cashflex in Montreal, Calgary, and Toronto. I suppose it was a similar situation with Congress. You did this in good faith. No one brought this to your attention. You did get legal opinions concerning what you had to do. You did do it, and now they are changing the rules.

We heard witnesses yesterday who have exactly the same problem. Their competitors, who have parent companies that are not deemed by any measure to be foreign banks, can operate unregulated. You mentioned Household Finance a moment ago. They were here, as were representatives from Beneficial Finance and Avco.

In some fashion, they are competitors of yours but not directly a competitor of Congress because they are not asset-based lenders and not directly competitors of Cashflex because they are not in that kind of cheque-processing field. They have the same problem because they have people competing with them that are totally unregulated. You have enumerated people who are competing with both of your companies that are unregulated. Is that correct?

Mr. Davis: That is correct.

Senator Angus: We were surprised yesterday — and we may not fully understand the full parameters of this — when were given information by these other witnesses that OSFI had told them that they had to treat the white paper as if it were already law and that they should start to comply with the regulations as if they were a Schedule II bank. Has that happened to you as well?

Vous avez dit que la Congress est entrée en activité sur la foi d'une garantie. Vous a-t-elle été donnée par Investissement Canada ou par le BSIF?

Mme Ruth Brader, avocate interne de Corestates Financial Corp., Congress Financial Corporation of Canada: C'était une garantie du Bureau du surintendant des institutions financières.

Mme Anderson: Nous avons demandé et obtenu un décret en vertu de l'article 521 de la Loi sur les banques. Congress et Corestates avaient en contrepartie pris des engagements quant à leurs activités au Canada.

Le sénateur Angus: Se sont-elles engagées à ne pas offrir d'autres services bancaires?

M. Davis: C'est exact.

Le président: Quand avez-vous obtenu ce décret en vertu de l'article 521?

Mme Anderson: Le 29 septembre 1994.

Le sénateur Angus: Et pour Cashflex, la procédure a-t-elle été la même?

Mme Anderson: Oui, la même.

Le sénateur Angus: Y a-t-il eu également un décret et une garantie?

Mme Anderson: Oui, les mêmes. Le décret a été émis fin 1995.

Le sénateur Angus: Vous êtes donc venus faire des investissements au Canada de bonne foi, vous avez signé des baux pour Cashflex à Montréal, Calgary et Toronto. Je suppose que la situation est semblable pour Congress. Vous avez agi de bonne foi. Personne ne vous a mis en garde. Vous avez obtenu des avis juridiques sur la démarche à suivre, vous l'avez respectée, et maintenant, on veut changer les règles du jeu.

Nous avons entendu hier des témoins qui avaient exactement le même problème. Leurs concurrents, dont les sociétés-mères ne sont pas considérées comme des banques étrangères, peuvent agir sans restriction. Vous avez mentionné tout à l'heure la Household Finance. Nous avons reçu ses représentants, tout comme ceux de Beneficial Finance et Avco.

D'une certaine manière, ces sociétés sont vos concurrentes, mais elles ne sont pas en concurrence directe avec Congress puisqu'elles n'accordent pas de prêts reposant sur l'actif et elles ne sont pas en concurrence directe avec Cashflex parce qu'elles ne font pas du traitement de chèques. Elles ont les mêmes problèmes parce qu'elles ont des concurrents qui ne sont soumis à aucune réglementation. Vous avez nommé des concurrents qui ne sont pas réglementés. C'est bien exact?

M. Davis: C'est exact.

Le sénateur Angus: Nous avons été surpris hier — et nous n'avons peut-être pas encore saisi tous les tenants et aboutissants de l'affaire — quand ces autres témoins nous ont appris qu'au dire du BSIF, ils devaient considérer que le Livre blanc avait déjà force de loi et commencer à respecter les règlements au même titre que les banques de l'annexe II. Est-ce que c'est aussi votre cas?

Ms Brader: In our meetings with the regulators, they indicated to us that they would like us to discuss a transitional approach to the situation and that we should discuss with them what we would do in a transitional basis. They did not want to discuss other situations with us. They did not want to discuss the legislation particularly, but how we could move towards being a Schedule II bank.

I should like to add one other point. There is another financial service provider in Canada—and this provider is somewhat similarly situated to us, although they have their own unique issues — who is also here tonight, namely, V and B Financial Services Inc., a subsidiary of Valley National Bank. They are also endorsing the position that we have taken.

Senator Angus: We are also familiar with another one by the name of Wells Fargo. There are a number of you. As a result, we have asked OSFI to come return here and talk to us about it. It would be most helpful to us if you could provide us, in the instance of your two companies, with copies of the Orders in Council and the undertakings given and any letters that you have received.

I believe you both indicated that you were advised by OSFI to do certain things with a view to transition. If you got this in writing, would you please give us the letter? Are there letters?

Mr. Davis: Yes.

Ms Brader: We did receive a letter; somewhat late, but we did get it.

Senator Angus: Were these letters from Ottawa or from Toronto?

Ms Anderson: It was from Ottawa.

Senator Angus: It would be most helpful to us if you could provide us with copies of those as soon as possible.

The chairman and I have spoken about this and find it incredible. We want to be sure we understand the issue. We do not want to be blind-sided. You have made a very convincing case to us, as have other witnesses. The hearings are short. We try to absorb information as well as we can; however, we have been here since early this morning and were here all day yesterday receiving many submissions on other technical issues.

Ms Anderson, are you quite able to state to this committee of the Senate that in your opinion both businesses are operating in an unregulated fashion at the moment?

Ms Anderson: Yes.

Senator Angus: Is it correct to say that you would be able to continue in our regulatory environment in an unregulated way except for the fact of your parent being a foreign bank?

Ms Anderson: That is correct. We are only required to submit a declaration each year that we are operating in compliance with our undertaking and copies of our financial statements within six

Mme Brader: Lorsque nous avons rencontré les réglementateurs, ils ont souhaité préparer une transition et examiner avec nous ce que nous ferions dans l'attente de l'adoption de cette loi. Ils n'étaient pas prêts à envisager d'autres scénarios. Ils ne voulaient pas parler de la loi, mais de notre transition vers un statut de banque de l'annexe II.

Je voudrais ajouter une chose. Il y a un autre fournisseur de services financiers au Canada — qui est dans une situation semblable à la nôtre, bien que ses problèmes soient particuliers — qui est aussi présent ce soir, et je veux parler de V and B Financial Services Inc., filiale de la Valley National Bank. Cette compagnie appuie notre prise de position.

Le sénateur Angus: Nous en connaissons une autre du nom de Wells Fargo. Vous êtes plusieurs. C'est pourquoi nous avons demandé au BSIF de revenir devant le comité pour parler de ces cas-là. Il nous serait très utile que vous nous fournissiez, dans le cas de vos deux compagnies, les copies des décrets et des garanties reçues, ainsi que de toute correspondance que vous détenez.

Vous avez tous deux dit que le BSIF vous avait conseillé un certain nombre de mesures en vue d'assurer la transition. Si vous avez reçu cela par écrit, pourriez-vous nous remettre le document? Existe-t-il des lettres?

M. Davis: Oui.

Mme Brader: Nous avons reçu une lettre, assez tardivement, mais nous l'avons.

Le sénateur Angus: Ces lettres provenaient-elles d'Ottawa ou de Toronto?

Mme Anderson: D'Ottawa.

Le sénateur Angus: Il nous serait extrêmement utile d'en recevoir des copies le plus rapidement possible.

Le président et moi en avons parlé et nous n'en revenons pas. Nous voulons être certains de bien comprendre la problématique. Nous ne voulons pas nous faire tromper. Vous nous avez présenté des arguments extrêmement convaincants, comme l'ont fait d'autres témoins. Les audiences ne seront pas longues. Nous essayons d'absorber le plus de renseignements possible, mais nous sommes ici depuis le début de la matinée et toute la journée d'hier également, nous avons entendu de nombreuses présentations sur des questions techniques.

Madame Anderson, pouvez-vous déclarer à ce comité sénatorial qu'à votre avis, les deux sociétés exercent actuellement leurs activités sans aucune réglementation?

Mme Anderson: Oui.

Le sénateur Angus: Est-il juste de dire que vous pourriez continuer à procéder de cette manière si votre société-mère n'était pas une banque étrangère?

Mme Anderson: C'est exact. Nous devons simplement fournir chaque année une déclaration à l'effet que nous respectons les engagements pris et remettre une copie de nos états financiers

months after the year end. Those are our only reporting and regulatory requirements other than as set out in the undertaking.

Senator Angus: Ms Brader, you are from Philadelphia. Did the people at OSFI indicate to you any sympathy for this apparently anomalous situation?

Ms Brader: I would say that they were somewhat sympathetic. They understood that we did not want this legislation passed. They certainly understood our arguments. They did not indicate at all that the regulation was being proposed to protect the safety of the Canadian consumer or the Canadian depositors because, of course, we do not have depositors. It was not an issue of that. It was more that they want to regulate people in Canada and, as we are owned by a bank, we ought to fall within their scheme.

Senator Angus: I understand that an element of solvency is required. As you indicated, you have lines of credit from the Bank of Montreal and you make your money on the spread.

Mr. Davis: That is correct.

Senator Angus: It is good business for the Bank of Montreal, so their ox is not being gored by you being here; is that correct?

Mr. Davis: We would hope not. We think it is good business for them.

Ms Brader: They have made their own credit decision to lend to Congress Corporation.

Senator Angus: And to enable you to be in business.

Ms Brader: Exactly.

Senator Angus: The gentleman from Cashflex named some of your competitors who are not subject to this form of potential regulation. Could you repeat that list?

Also, Mr. Davis, could you give the list of your competitors who would be unregulated and able to be in this business?

Mr. Mandia: Certainly. They are companies such as Household Finance, EDS, GTE and, most specifically, Qualtech which is a Canadian company to which we in fact recently lost some business. They are unregulated. In our business, customers often make their decisions based on price. If we were bearing regulated cost, it would clearly put us at a competitive disadvantage.

Senator Angus: You mentioned that the CIBC is the core client that enabled you to get into the market here.

Mr. Mandia: They made a decision to outsource their business; that is correct.

Senator Angus: But you have other clientele.

Mr. Mandia: Yes, we are starting to book other clientele.

Senator Angus: Is it a big market? I am trying to get a sense for who might want to have a special interest in you not being around here.

dans les six mois qui suivent la clôture de notre exercice. Ce sont là les seules exigences de rapport et de réglementation, à part ce qui est prévu dans notre engagement.

Le sénateur Angus: Madame Brader, vous venez de Philadelphie. Les représentants du BSIF vous ont-il manifesté une sympathie quelconque devant cette situation pour le moins étrange?

Mme Brader: Je dirais qu'ils se sont montrés un peu compréhensifs. Ils comprennent que nous n'approuvons pas cette loi. Ils ont bien compris nos arguments. Ils n'ont aucunement laissé entendre que les règlements avaient pour objet d'assurer la sécurité du consommateur ou du déposant canadien car, bien entendu, nous n'avons pas de déposant. Ce n'est pas la question. Simplement, ils souhaitent réglementer la population et, comme nous appartenons à une banque, nous devons nous plier.

Le sénateur Angus: Je comprends qu'il faille assurer une certaine solvabilité. Comme vous l'avez indiqué, vous avez une marge de crédit auprès de la Banque de Montréal et vos bénéfices proviennent de l'écart dans les taux d'intérêt.

M. Davis: C'est exact.

Le sénateur Angus: C'est une bonne affaire pour la Banque de Montréal qui n'est pas irritée par votre comparution ici, n'est-ce pas?

M. Davis: Nous espérons que non. Nous pensons que c'est une bonne affaire pour la banque.

Mme Brader: C'est elle qui a décidé d'accorder cette marge de crédit à la Congress Corporation.

Le sénateur Angus: Et partant, de financer votre activité.

Mme Brader: Précisément.

Le sénateur Angus: Le porte-parole de Cashflex a nommé certains de vos concurrents qui ne sont pas assujettis à cette réglementation potentielle. Pourriez-vous nous redonner leurs noms?

En outre, monsieur Davis, pourriez-vous nous fournir la liste de vos concurrents qui ne seraient pas assujettis à la réglementation et qui pourraient continuer leur activité?

M. Mandia: Certainement. Ces concurrents sont Household Finance, EDS, GTE et, surtout, Qualtech, qui est une société canadienne qui nous a d'ailleurs récemment pris des clients. Elle n'est pas assujettie à la réglementation. Dans notre milieu, les clients fondent souvent leurs décisions sur le prix. Si nous devions assumer le coût de la réglementation, nous serions défavorisés sur le plan compétitif.

Le sénateur Angus: Vous avez dit que la CIBC est le principal client qui vous a permis de pénétrer sur le marché.

M. Mandia: C'est exact, elle a décidé de nous confier ses opérations de traitement.

Le sénateur Angus: Mais vous avez d'autres clients.

M. Mandia: Oui, nous commençons à avoir d'autres clients.

Le sénateur Angus: Le marché est-il vaste? J'essaie de voir qui pourrait être intéressé à vous voir disparaître.

Mr. Mandia: We think it is potentially a fruitful market, yes.

Ms Brader: Another kind of customer could be the gas company, for example, or a large magazine company which has many payments being made to it. We would be collecting all of those payments and providing data in electronic format to that particular customer.

Senator Angus: You collect the payments, but you do not actually get possession of the cash?

Mr. Mandia: There is no cash; it is only cheques. We transfer the cheques in batch format to a bank for entry and deposit. We do not deposit the cheques. We have no deposit-taking function.

Mr. Davis: As far as non-bank affiliated competitors, GECC, Textron Financial, AT&T, Newcourt and PenFund come to mind right away.

Senator Angus: Are they all American?

Mr. Davis: PenFund and Newcourt are, I believe, exclusively Canadian.

The Chairman: Newcourt is definitely Canadian.

Mr. Davis: The others are U.S. based with offices here.

Senator Angus: But they are in an industrial or other field at the level of beneficial ownership. There seems to me a loophole here.

The Chairman: On the face of it, the situation, particularly vis-a-vis Cashflex, seems somewhat bizarre.

I have one last question for Ms Brader. When you talked to either OSFI or the department and were told about this change, were you given any indication of the public policy rationale for it? None of us have been able to determine what motivated it, but you have actually talked to the people. They are not scheduled to appear before us until the end of these hearings. What is their rationale?

Ms Brader: I am not sure what their rationale is, sir. As I mentioned, we understand that they are not arguing that it is a safety issue for the Canadian public because we do not take deposits and we are not in the payment system.

The Chairman: So it is not a payment system issue, and it is not a safety of deposits for consumers issue.

Ms Brader: It is not a solvency issue. Beyond that, it seems more their desire to have what they refer to as a tidy regulatory system. They are trying to create a system within which everyone who has any relationship with the bank is regulated as a bank. It is sort of an institutional approach rather than a functional approach.

Senator Angus: Are you dealing at a senior level at OSFI?

Ms Brader: Yes.

M. Mandia: Nous pensons que cela pourrait être effectivement un marché lucratif.

Mme Brader: Un autre client possible serait une compagnie gazière, par exemple, ou un grand distributeur de magazines qui reçoit de nombreux versements. Nous pourrions les percevoir et fournir les données aux clients sous forme électronique.

Le sénateur Angus: Vous percevez les paiements mais vous n'entrez pas en possession des fonds?

M. Mandia: Il n'y a pas d'argent comptant; ce ne sont que des chèques. Nous transférons les chèques par lots à la banque qui les inscrit et les dépose. Nous ne faisons pas de dépôt de chèques. Nous n'acceptons aucun dépôt.

M. Davis: Quant aux concurrents qui ne sont pas affiliés à des banques, il y a GECC, Textron Financial, AT&T, Newcourt et PenFund.

Le sénateur Angus: Toutes des sociétés américaines?

M. Davis: PenFund et Newcourt sont, sauf erreur, entièrement canadiennes.

Le président: Newcourt est certainement canadienne.

M. Davis: Les autres sont américaines mais ont des bureaux ici.

Le sénateur Angus: Mais leurs propriétaires bénéficiaires sont des industries ou d'autres types d'entreprises. Il me semble qu'il y a là une lacune.

Le président: À première vue, la situation de Cashflex en particulier est pour le moins bizarre. J'ai une dernière question pour Mme Brader.

Lorsque vous avez parlé aux représentants du BSIF ou du ministère et que l'on vous a informé de ce changement, a-t-on essayé de vous le justifier? Personne parmi nous n'a réussi à comprendre ce qui motive cette politique, mais vous avez parlé à des gens. Ils ne doivent venir devant notre comité qu'à la fin des audiences. Quelle est leur explication?

Mme Brader: Je n'en suis pas sûre, monsieur. Comme je l'ai dit, nous savons qu'ils ne prétendent pas qu'il s'agit de protéger le public canadien puisque nous n'acceptons pas de dépôt et que nous ne participons pas au système de paiements.

Le président: Ça n'a donc rien à voir avec le système des paiements et ce n'est pas pour assurer la sécurité des dépôts des consommateurs.

Mme Brader: Ce n'est pas une question de solvabilité. À part cela, il semble que ce soit surtout un désir d'avoir ce qu'ils appellent une réglementation ordonnée. Ils souhaitent créer un régime au sein duquel toute société qui a un lien avec une banque est réglementée comme une banque. C'est une approche institutionnelle plutôt que fonctionnelle.

Le sénateur Angus: Avez-vous traité avec des hauts fonctionnaires du BSIF?

Mme Brader: Oui.

The Chairman: The system of regulation in the U.S. is institutional-based rather than functional-based also; however, on the other hand, one would have expected a degree of practicality to have crept into the regulation as opposed to simply a blind-sided, cookie-cutter approach. That is what is strange.

Ms Brader: We find it unusual.

The Chairman: As you can tell, we not only are sympathetic to your position but find it mindboggling. If we find it mindboggling, we can imagine that your reaction was somewhat more virulent than ours.

Thank you very much for taking the time to appear before us. If you have documentation relating to how you were informed and what people were expecting you to do in the next stage, it would be helpful for us to have that in time to discuss it with the witnesses from both OSFI and the department when they appear before us on October 22.

Thank you very much for attending.

Senators, our final witnesses for the day are representatives from Democracy Watch and the Consumers' Association of Canada, from both the national organization and the Quebec organization. I would ask them to come to the table and introduce themselves, please.

Mr. Robert Kerton, Chair, Financial Services Committee and Professor of Economics, Department of Economics, University of Waterloo, Consumers' Association of Canada: Mr. Chairman, I am here in my capacity as chair of the economic services committee for the Consumers' Association of Canada. I have served on the board of CAC for several years. With me is Ms Marnie McCall who is a lawyer and director for policy for the association. You may recognize Duff Conacher who is here from Democracy Watch.

I wish to spend a minimal amount of time praising the last report of your committee, Mr. Chairman. There has been some progress made with the Department of Finance and the regulatory institutions in shifting from a solvency-alone approach to looking at consumer protection and trying to make the market work so that Canadian firms and individuals are served a little better. Your last report made some progress in that regard.

If you look back several years, it seems that the consumer did not have a problem. In a report done back in the 1970s, consumers in five cities were surveyed. The sample size was 170. They were asked about shopping difficulty. The respondents rated banking and financial services 24 out of 25. In other words, they were not detecting any problems in the early 1970s.

Recently, the Consumers' Association of Canada, in conjunction with the National Quality Institute, surveyed over 9,000 consumers about problems and quality in terms of different services. In that survey you will find some distress over the present situation. You will find, in general, that credit unions and trust companies rank somewhat higher on the quality index than do banks and insurance companies.

Le président: Le régime de réglementation américain est lui aussi fondé sur l'institution plutôt que sur la fonction; Toutefois, on aurait pu s'attendre à un peu plus de sens pratique plutôt qu'à une méthode à l'emporte-pièce et à l'aveuglette. C'est de qui me paraît étrange.

Mme Brader: Cela sort de l'ordinaire.

Le président: Comme vous l'aurez remarqué, non seulement nous comprenons votre position, mais nous sommes tout à fait ahuris. Si la situation est ahurissante pour nous, nous imaginons que vous ayez pu réagir encore plus vivement.

Nous vous remercions d'être venus. Si vous avez des documents sur l'information que vous avez reçue, et ce que l'on attend de vous à la prochaine étape, il nous serait utile de les recevoir avant que nous n'entendions les représentants du BSIF et du ministère, qui doivent venir le 22 octobre.

Merci encore d'être venus.

Sénateurs, nos derniers témoins pour aujourd'hui seront les porte-parole de Démocratie en surveillance et de l'Association des consommateurs du Canada, chapitre national et chapitre du Québec. Mesdames et messieurs, veuillez prendre place et vous présenter, s'il vous plaît.

M. Robert Kerton, président, comité des services financiers et professeur de sciences économiques, Département des sciences économiques, Université de Waterloo, Association des consommateurs du Canada: Monsieur le président, je suis ici en ma qualité de président du comité des affaires économiques de l'Association des consommateurs du Canada. Je suis membre du Conseil de l'ACC depuis plusieurs années. Je suis accompagné de Mme Marnie McCall, avocate et directrice des politiques de l'Association. Vous reconnaissez peut-être Duff Conacher, qui représente Démocratie en surveillance.

Je voudrais d'abord rapidement féliciter le comité pour son dernier rapport, monsieur le président. Des progrès ont été réalisés auprès du ministère des Finances et des institutions de réglementation en vue d'une réglementation basée non seulement sur la solvabilité mais aussi sur la protection du consommateur et le fonctionnement du marché de manière à mieux servir les entreprises et les particuliers. Votre dernier rapport y a contribué.

Apparemment les consommateurs n'avaient pas de problème autrefois. Dans les années 70, on avait interrogé 170 consommateurs dans cinq villes dans le cadre d'une étude sur les problèmes de magasinage. Les répondants ont donné 24 points sur 25 aux services bancaires et financiers. Autrement dit, au début des années 70, les consommateurs ne voyaient aucun problème.

Récemment, l'Association des consommateurs du Canada, en coopération avec l'Institut national de la qualité, a interrogé plus de 9 000 consommateurs sur les problèmes et la qualité des différents services. Ce sondage montre un certain désarroi. De façon générale, les caisses populaires et les fiducies obtiennent un meilleur indice de qualité que les banques et les compagnies d'assurance.

You may ask, "What happened in between?" In this regard, I wish to refer to a document from Alberta called the Cashion report. Although it is a 1989 document, it does contain some evidence which might be useful for your report. This is not by way of criticism but building on something you have already seen yourselves.

The report concludes by stating that there is a bewildering array of products.

Development of product lines has resulted in a bewildering array of new products and types of products. The Committee found a marketplace in which new products and services are developed almost daily....Distinguishing between the hundreds of choices at hand is confusing for all but a very few consumers.

You have to be an expert to make an intelligent choice in the financial market now.

There is a lot of noise in the marketplace that does not serve consumers well. If you want to make some improvements in that, which I am sure you do, then you need to work on some deregulation, since removing regulation will allow some competition, as well as introducing some transparency measures. The thing we recommend most strongly is the cost of credit disclosure, something which is dealt with in federal-provincial agreements. Thus far, that is one of the early successes in harmonization. We feel there is quite a bit of progress that could be made by adopting those recommendations.

We would like to go farther than the recommendations and recommend that the annual percentage rate be the biggest type on the document. I have with me a copy of one such document mailed to me by a U.S. firm which meets the U.S. law which has been in force since 1971. You may well ask why, in 1996, Canadians cannot get the same amount of information with respect to their financial transactions. This is an offer to me for an extremely expensive loan. Therefore, I did not want to recommend the seller. I refer to it merely for the truthfulness of the document.

Ms Marnie McCall, Director, Policy Research, Consumers' Association of Canada: Mr. Chairman, we also support the recommendation in the white paper to encourage adoption of the model code for the protection of personal information, which we usually refer to as the CSA model privacy code. We would like to take it a step further. Not only would we like institutions to be encouraged to use that code, we would like the institutions to be required to use it as the minimum standard for privacy.

In addition, the current recommendation makes no provision for auditing compliance or for sanctions for failure to comply. If the code were a mandatory minimum, we would also want to see audit and enforcement measures attached to it.

As everyone is aware, privacy is becoming of much greater concern to consumers, particularly as we move into various forms of E-mail, electronic banking, and Internet services. The opportunities for privacy to be breached are expanding as rapidly as the ability to more easily do one's banking. As we move forward into

Vous demanderez peut-être: «Que s'est-il passé entre ces deux études?» En guise de réponse, je vous renvoie à un document publié en Alberta, le rapport Cashion. Il date de 1989, mais il contient néanmoins des éléments utiles pour votre rapport. Ce n'est pas une critique, mais une suggestion constructive.

Le rapport conclut que la gamme des produits est déconcertante.

L'introduction de nouvelles lignes de produits a entraîné une variété ahurissante de nouveaux produits et de types de produits. Le comité a pu constater que de nouveaux produits et services sont introduits presque quotidiennement sur le marché. S'y retrouver parmi les centaines de choix offerts est difficile pour la très grande majorité des consommateurs.

Il faut être expert pour faire un choix intelligent dans le marché financier actuel.

On entend en outre beaucoup de choses qui n'aide pas le consommateur. Si vous voulez améliorer cette situation, comme je n'en doute pas, il faudra envisager de déréglementer, puisque la déréglementation favorisera la concurrence, et aussi introduire des mesures de transparence. Ce que nous recommandons le plus vivement, c'est la déclaration du coût de crédit, comme prévu dans les ententes fédérales-provinciales. C'est l'un des premiers succès obtenus dans l'harmonisation. Nous estimons que l'adoption de ces recommandations constituerait un progrès important.

Nous aimerions aller au-delà et recommander que le taux annuel soit indiqué de manière évidente dans le document. J'ai ici un document qui m'a été envoyé par une compagnie américaine et qui est conforme à la loi adoptée aux États-Unis en 1971. On peut se demander pourquoi, en 1996, les Canadiens ne peuvent pas obtenir les mêmes informations concernant leurs propres transactions financières. On m'offre ici un prêt extrêmement coûteux. Je ne vous recommande pas le vendeur. Je vous le montre simplement comme exemple de transparence.

Mme Marnie McCall, directrice, Recherche en matière de politiques, Association des consommateurs du Canada: Monsieur le président, nous appuyons également la recommandation du Livre blanc qui encourage l'adoption d'un code type pour la protection des renseignements personnels, connu sous le nom de code ACNOR. Nous aimerions cependant aller plus loin. Nous souhaitons non seulement que l'on encourage les institutions à adopter ce code, mais aussi qu'elles soient tenues d'en faire leur norme de base pour la protection des renseignements.

En outre, la recommandation actuelle ne prévoit aucune mesure d'exécution, ni aucune sanction en cas de non-observation. Si le code constituait un minimum obligatoire, nous souhaiterions également que soient prévues des mesures de vérification et d'exécution.

Comme chacun le sait, la protection des renseignements personnels préoccupe de plus en plus les consommateurs, surtout avec l'utilisation accrue de diverses formes de courrier électronique, de transactions bancaires électroniques et de services par Internet. Les possibilités d'enfreindre le caractère privé des

more electronic ways of doing business, we need to be ensuring that the privacy protections keep in step.

Mr. Kerton: I wish to say something about tied selling. Having discussed this issue at our annual meeting, our association likes the measured stance that you have taken already, which is to say, "Let us have more competition. Let us have banks sell insurance, for instance, but not to sell it in a situation which puts the consumer at risk, that is, right in the bank branch."

I have with me two letters which perhaps I could leave with you. The first one is only copied to us. It is the letter from Peter Grant which you might have seen. It went directly to Doug Peters with a copy to us. This consumer was investigating the possibility of taking out a new vehicle loan. He states that at each interview the loans officer the banker tried to induce him to transfer all his outside financial services to in-house departments at the bank. The forms of inducement included the offer of a discounted loan rate for a vehicle purchase as well as a preferential rate on his home mortgage. These offers were made on condition of bringing his RRSPs inside the bank and utilizing the bank's investment broker for stock and bond trades.

The second letter is addressed to me as a result of some discussion which was reported in the *Montreal Gazette*. It comes from a person in Prince Edward Island who is an agent for Sun Life. He states that one of his valued clients approached his bank branch to borrow for his RRSP contribution. He was offered the loan with two interest options, (a) X per cent if he bought the RRSP at the bank, (b) X plus 2 and a half per cent if he bought the RRSP from any other financial institution.

That type of coercion is not the end of our concern. It is kind of overt. Perhaps we can have some legislation to disallow overt coercion of this sort.

The second issue here has to do with the fact that when the consumer is in the bank branch, or with any other seller, it is not easy to shop around. You cannot extricate yourself from that transaction to find out that you are being offered one good price and something else at a really marked-up price. That is why we like the current situation in which we could encourage banks as much as possible to make new life insurance products possible without allowing any financial seller to have a consumer in a captured position where you do not have access to information that you need to make the market work.

If we do not allow that kind of choice, then we will drive some of the good sellers out of the marketplace, and we will end up with a system that is even more concentrated than the one we have now.

There are some other issues, but perhaps I can summarize. We have long been in favour of measures to allow honest competition into the marketplace. It is true that some of this competition would be targeted to people with lots of money. That is where you make money. If you are a competitor, you look at Canada, you see some practices that are 10 or 20 years behind the times for other

renseignements personnels augmentent à la même allure que la facilitation des transactions bancaires. Plus nous avons recours aux services électroniques, plus il importe de ne pas prendre de retard en matière de protection des renseignements personnels.

M. Kerton: J'aimerais dire un mot à propos de la vente liée. Nous en avons parlé à notre assemblée annuelle, et notre association apprécie la position mesurée que vous avez adoptée, et qui consiste à dire: «Encourageons la concurrence. Permettons aux banques de vendre de l'assurance, par exemple, mais pas de manière à poser un risque pour le consommateur, c'est-à-dire pas directement dans la succursale bancaire.»

J'ai ici deux lettres que je devrais peut-être vous laisser. La première n'est qu'une copie conforme qui nous a été adressée. Elle vient de Peter Grant, que vous avez peut-être vu. Elle était adressée à Doug Peters, avec copie conforme à notre association. Ce consommateur étudiait la possibilité d'un prêt pour un nouveau véhicule. Il déclare que chaque fois qu'il a rencontré un agent des prêts à la banque, celui-ci a essayé de le convaincre de transférer tous ses services financiers à cette banque-là. On lui proposait notamment un prêt à taux escompté pour l'achat du véhicule ainsi qu'un taux préférentiel sur son hypothèque. Mais tout cela à la condition qu'il dépose ses REÉR auprès de cette banque et utilise les services de son courtier en placement pour les transactions mobilières.

La deuxième lettre m'a été adressée suite à des discussions dont on a fait état dans la *Gazette* de Montréal. Elle vient de l'Île-du-Prince-Édouard et est écrite par un agent de la Sun Life qui me dit que l'un de ses meilleurs clients s'est adressé à sa succursale pour emprunter l'argent nécessaire à sa cotisation au REÉR. On lui a proposé deux formules, au choix: a) X p. 100 s'il achetait son REÉR à la banque, b) X plus 2 1/2 p. 100 s'il le achetait auprès d'une autre institution financière.

Ce type de coercition n'est pas la plus grave. Elle est claire. Peut-être est-il possible d'adopter une loi pour l'interdire.

Le deuxième problème tient au fait que lorsque le consommateur est à la banque, ou en présence d'un vendeur, il ne lui est pas facile de faire des comparaisons. On ne peut pas s'arrêter au milieu d'une transaction pour vérifier si on vous offre un bon prix d'une part et un prix très gonflé sur le deuxième produit. C'est pourquoi nous aimons la situation actuelle où nous encourageons les banques à offrir autant que possible de nouveaux produits d'assurance-vie, mais sans permettre que le consommateur ne se trouve captif et sans possibilité de s'informer comme il se doit.

Si nous n'avons pas ce type de choix, certains des bons vendeurs quitteront le marché, et nous nous retrouverons avec une concentration encore plus forte que maintenant.

Il y a d'autres problèmes, mais je vais résumer. Nous sommes depuis longtemps en faveur de l'adoption d'une mesure qui favorise une concurrence honnête. Il est vrai qu'une partie de cette concurrence s'adresserait à des gens qui ont beaucoup d'argent. Ce sont les plus rentables. Si vous êtes un concurrent potentiel, vous examinez le marché canadien, vous y constatez que ses

markets, you see a chance to make a profit, so you come in and do that. However, I do not think that rules out any benefits of competition for consumers. Right now, many financial institutions are paying almost zero per cent on your savings. There must be sellers or financial service companies around the world, or even non-traditional sources in Canada, that would be willing to take a crack at getting some money for a little bit more than zero, and the consumers would be served much better than they are.

We know that technical research has demonstrated that, in the highly concentrated markets, the changes in the interest rates are not reflected to the consumers' advantage right away. In other words, in Canada or in concentrated markets, the adjustments usually favour the big institutions, and they are slower to make the adjustments both ways for consumers.

Perhaps I should let Mr. Conacher make a presentation.

Mr. Duff Conacher, Coordinator, Democracy Watch: I hope the level of interest on the committee for consumer issues is not reflected by the level of attendance at this hearing. Earlier today you heard from investment dealers who have been doing their best to pose as consumer advocates, so you have heard some consumer concerns already, specifically tied selling which I will not address since Mr. Kerton has done a more than adequate job of raising the issue.

I hope that, in its report to the government, the committee will reflect strongly the attitude that was expressed in the August, 1995 report, which is that all proposals be judged by the criteria of whether they make the marketplace safer and more secure and ensure price competition for consumers.

With regard to that, there is a particular problem which underlies all of the proposals that the government has made in the discussion paper, and that is lack of effective enforcement. On page 5 of the brief we set out five criteria for effective enforcement. There must be independent and fully resourced enforcement. The financial institutions and the enforcement body must be accountable to the public. There must be appeal mechanisms and sanctions for violations, and the government must support whatever measure has been put in place.

With every one of the proposals that have been made in the discussion paper by the government, those criteria are not satisfied, and, as a result, we feel that the measures will, in the end, be ineffective.

I also discussed in the brief the issue of voluntary compliance and how that has not been proven to be effective as a means of achieving the ends of government. It may be proven to be so in some cases through the voluntary codes project of Industry Canada, but as yet there is not evidence that it is an effective way of proceeding. Therefore, we recommend that in every issue area there be requirements, and strong requirements, in concurrence with the recommendations of other consumer groups.

I will just go through those briefly:

pratiques ont 10 ou 20 ans de retard par rapport aux autres marchés, vous voyez donc une chance de faire de l'argent, vous y venez et vous en faites. Mais je ne crois pas que cela soit actuellement à l'avantage des consommateurs. Actuellement, beaucoup d'institutions financières vous donnent près de 0 p. 100 sur vos épargnes. Il doit y avoir de par le monde, ou même dans les institutions non traditionnelles au Canada, des vendeurs ou des sociétés de services financiers qui seraient prêts à vous donner un peu plus de 0 p. 100 pour avoir votre argent, et ce serait beaucoup plus intéressant pour les consommateurs.

Les études techniques ont démontré que dans les marchés à forte concentration, les consommateurs ne profitent pas immédiatement des fluctuations dans les taux d'intérêt. Autrement dit, au Canada ou dans les autres marchés concentrés, les fluctuations favorisent généralement les grandes institutions, qui sont beaucoup plus lentes à faire les ajustements dans l'intérêt des consommateurs.

Je vais maintenant laisser la parole à M. Conacher.

M. Duff Conacher, coordonnateur, Démocratie en surveillance: J'espère que le taux de présence des membres du comité à cette audience ne reflète pas le niveau d'intérêt du comité pour les problèmes des consommateurs. Plus tôt dans la journée, vous avez entendu les courtiers en valeurs mobilières essayer de se présenter comme des défenseurs des intérêts des consommateurs, et vous avez donc déjà entendu quelques-unes des plaintes de ces derniers, surtout en ce qui concerne la vente liée, et je n'en parlerai donc pas. M. Kerton l'a très bien fait.

J'espère que dans son rapport au gouvernement, le comité reflétera vigoureusement la position exprimée dans le rapport d'août 1995, voulant que toutes les propositions soient jugées sous l'angle de la sécurité du marché et d'une concurrence favorable aux consommateurs.

À ce propos, il y a un problème qui sous-tend toutes les propositions faites par le gouvernement dans le document de travail, et c'est celui de l'absence de moyens d'exécution. À la page 5 de notre mémoire, nous présentons cinq critères d'efficacité. Il doit y avoir une autorité indépendante et dotée des moyens nécessaires. Les institutions financières et l'organisme d'exécution doivent rendre des comptes au public. Il faut prévoir des mécanismes d'appel et des sanctions en cas de contravention, et le gouvernement doit appuyer les mesures qui auront été prises.

Ces critères n'ont été satisfaits dans aucune des propositions présentées par le gouvernement dans son document et, par conséquent, nous estimons que ces mesures resteront lettre morte.

J'ai aussi abordé dans le mémoire la question de l'observation volontaire, et du fait que son efficacité n'a pas été démontrée pour le genre de résultats que cherche le gouvernement. Elle fera peut-être ses preuves dans le cadre du projet des codes volontaires d'Industrie Canada, mais pour l'instant, nous n'avons aucune preuve de son efficacité. Par conséquent, nous recommandons que dans chaque domaine il y ait des exigences, des exigences strictes, comme l'ont recommandé les autres groupes de consommateurs.

Je vais les mentionner rapidement:

First, regulations to prevent the misuse of personal information are needed. Although they are recommended in the discussion paper, again there is a lack of an independent enforcement body that will have effective powers.

Second, beyond requirements to simply state service charges fully and in advance and in a uniform manner, and as well to state the cost of credit fully and in advance and in a uniform manner, we feel there should be requirements to disclose the cost of providing services and the costs of credit card operations as compared to revenues. Currently, bank profit reports and trust company profit reports do not provide enough information to determine whether they are gouging customer through banking fees or whether they are using fee revenues to subsidize losses in areas such as foreign operations which are of little benefit to the Canadian economy or Canadian consumers. This information should be required to be disclosed, and there are examples from the U.S. which could easily be adapted and adopted here in Canada.

With regard to access to banking services, we agree fully with the findings and the recommendations of the group FS Centre, from whom you will be hearing tomorrow, concerning requirements for banks and trusts to open an account to any person who legitimately requests same, to cash government cheques without charge, and to limit the hold on all deposited funds. We feel their research has made the case for requirements in this area.

There are other areas of concern with regard to the structural issues and so-called technical amendments and fine-tuning corporate governance. We feel there should be strong restrictions on self-dealing and conflict of interest within financial institutions, as well as requirements to ensure that consumer and community interests are represented on financial institution boards and that shareholders can propose social responsibility measures at shareholder meetings. I know not all of this falls within the Bank Act reform, but I also know that you are examining corporate governance issues and will continue to do so. That is why I feel it is appropriate to raise those issues.

With regard to enforcement, we have appeared before this committee in the past specifically speaking on the issue of a financial consumer organization based on the citizen utility board, or CUB, model in the U.S. Developments are occurring. Groups have formed, including the Consumers' Association of Canada and others, and we are meeting and working on developing models for that particular mechanism as well as institutions for consumers in Canada. That is why at this point we simply call on the committee to recommend to the government in your report that this be acted upon when the time comes and when the models have been developed, and to call on the government to act on this even if they cannot do so within the time frame of the Bank Act review and the review of legislation dealing with trust companies and insurance companies which ends at the end of March, 1997.

Tout d'abord, des règlements pour empêcher l'utilisation abusive des renseignements personnels. Bien que le document de travail le recommande, l'absence d'un organisme indépendant d'exécution lui enlève toute efficacité.

Deuxièmement, au-delà de la nécessité de déclarer pleinement, à l'avance, et de manière uniforme les frais d'administration, ainsi que de déclarer le coût du crédit à l'avance et de manière uniforme, nous estimons qu'il faut imposer de déclarer ce que coûte la prestation des services, et l'administration des cartes de crédit comparé à ce que cela rapporte. Actuellement, les rapports des banques et des fiducies sur les bénéfices ne contiennent pas suffisamment de renseignements pour savoir si les frais administratifs sont excessifs ou si ces institutions utilisent les bénéfices que leur rapportent ces frais pour compenser des pertes subies dans les opérations à l'étranger qui rapportent peu à l'économie ou aux consommateurs de ce pays. La publication de ces renseignements devrait être obligatoire; il existe des exemples aux États-Unis qui pourraient facilement être adaptés et adoptés ici au Canada.

En ce qui concerne l'accès aux services bancaires, nous appuyons pleinement les conclusions et les recommandations du groupe FS Centre, que vous entendrez demain, concernant la nécessité pour les banques et fiducies de permettre à toute personne qui le demande légitimement d'ouvrir un compte, d'encaisser des chèques du gouvernement sans frais et de limiter la retenue sur tous les fonds déposés. Nous jugeons convaincantes leurs recherches dans ce domaine.

Il y a d'autres questions concernant les problèmes structurels, les amendements dits techniques et l'affinement de la régie des sociétés. Nous sommes d'avis qu'il faut restreindre strictement les opérations intéressées et les conflits d'intérêt au sein des institutions financières, et s'assurer que les intérêts du consommateur et de la collectivité sont représentés au sein du conseil d'administration de ces institutions; il faut en outre permettre aux actionnaires de proposer des mesures de responsabilité sociale lors des assemblées d'actionnaires. Je sais que tout cela n'entre pas dans le cadre de la révision de la Loi sur les banques, mais je sais aussi que vous vous penchez sur les questions de régie des sociétés et que vous continuerez de le faire. C'est pourquoi il me paraît utile de soulever ces questions.

En ce qui concerne l'application, nous avons déjà comparu autrefois devant ce comité pour parler d'une association de consommateurs de services financiers basée sur le modèle des commissions de contrôle des services publics par les citoyens, ou CCSPC, aux États-Unis. Il y a du nouveau. Des groupes se sont constitués, qui comprennent l'Association des consommateurs du Canada et d'autres, et nous nous réunissons pour élaborer des modèles de mécanisme, ainsi que d'institutions à l'intention des consommateurs au Canada. C'est pourquoi nous demandons simplement au comité de recommander dans son rapport au gouvernement qu'il prenne les mesures nécessaires le moment venu — lorsque les modèles auront été mis au point — et d'inviter le gouvernement à agir même s'il ne peut pas le faire dans les délais prévus pour la révision de la Loi sur les banques et pour la révision de la législation touchant les fiducies et les compagnies d'assurance, qui doit être terminée fin mars 1997.

An independent financial services ombudsman is needed to satisfy the effective enforcement criteria which we have set out. Currently we have ombudsmen who are selected, paid, and directed by the banks and who cannot make binding rulings. This is simply inadequate. Even if we have a privacy code, where will consumers go to complain? Will they have any satisfaction in their complaints when currently the so-called enforcers are in a fundamental conflict of interest?

We also have raised issues which are related to work that you have done in other areas but which we feel should be included in this review. We are calling on the committee to recommend to the government to expand the review and to include these issues in the review before the review ends next year, or, at the very least, to ensure that they are included in the work of the task force which will be looking at broader issues over the next 18 months. Those issues include detailed disclosure of lending statistics and reinvestment requirements to correct lending discrimination.

You have had my brief for about a week and hopefully have had a chance to look at it in a bit more detail. I welcome your questions.

I am sure you realize, given the representations and the usual audience at these hearings, that the sellers are very organized and have many resources to influence you, to lobby you, and to put forward their viewpoint through the media and elsewhere. Some would say that perfect competition exists when we have sellers from various sectors such as the investment dealers putting their case on the market and competing and organizing to represent their interests. From our perspective, perfect competition will exist when not only are the sellers organized but the consumers are organized to a much greater level to be able to be on a level playing field and match the power of the banking, trust, insurance company and other financial sector lobbies. We hope that you will look at the financial consumer organization proposal based on a CUB model as a means towards that end, and we call on the government to act on that proposal.

[Translation]

Ms Plamondon, Service d'aide au consommateur: Thank you, Mr. Chairman, for inviting us to appear before the committee. We gave testimony last week as part of the five-year review of market intermediaries in Quebec. The observations we make today will reflect the position we took last week.

The effect of globalization has been to allow market forces to set the ground rules to the point where governments are less and less inclined to regulate. Control has thus passed from their hands to parties who are often located outside the country, something that never benefits the public.

Il faut nommer un protecteur autonome des consommateurs des services financiers qui surveillera le respect des critères d'exécution. Les ombudsmans actuels sont nommés, payés et commandés par les banques et ils ne peuvent pas rendre de décision exécutoire. Ils sont inefficaces. Même avec un code sur la protection des renseignements personnels, à qui les consommateurs adresseraient-ils leurs plaintes? Leurs plaintes seront-elles entendues si les prétendues autorités d'exécution sont en situation de conflit d'intérêt fondamental?

Nous avons également soulevé des questions touchant le travail que vous avez fait dans d'autres domaines, mais qui selon nous devrait être inclus dans cette révision législative. Nous invitons le comité à recommander au gouvernement d'élargir la portée de cet examen et d'y inclure lesdites questions avant la fin de vos travaux l'an prochain ou, tout au moins, de s'assurer qu'il fait partie du mandat du groupe de travail qui se penchera sur des questions plus vastes au cours des 18 prochains mois. Parmi ces questions, il y a celle de la déclaration détaillée des statistiques sur les prêts et les exigences de réinvestissement pour lutter contre la discrimination dans les prêts.

Vous avez mon mémoire en main depuis une semaine environ et j'espère que vous avez eu le temps d'en prendre connaissance. J'attends vos questions.

Vous vous êtes certainement rendu compte, vu les délégations et le public que vous avez eus à ces audiences, que les vendeurs sont très bien organisés et ne manquent pas de ressources pour vous influencer, faire du lobbying, et faire entendre leurs points de vue dans les médias et ailleurs. Certains diront que la concurrence est parfaite lorsque des vendeurs de divers secteurs, tels des courtiers en placement, défendent publiquement leur position, se font concurrence et s'organisent pour défendre leurs intérêts. De notre point de vue, la concurrence sera parfaite lorsque les consommateurs seront encore mieux organisés que les vendeurs de manière à être sur un pied d'égalité avec eux et de pouvoir contrebalancer le pouvoir des banques, fiducies, compagnies d'assurance et autres lobbys du secteur financier. Nous espérons que vous considèrerez la proposition de création d'une association des consommateurs des services financiers fondée sur le modèle des CCSPC dans ce but, et nous invitons le gouvernement à prendre des mesures en ce sens.

[Français]

Mme Madeleine Plamondon, Service d'aide au consommateur: Je vous remercie, monsieur le président, de nous avoir invités à venir témoigner devant votre comité. Nous avons déjà témoigné, la semaine dernière, à la révision quinquennale sur les intermédiaires de marché au Québec. Les observations que nous allons faire aujourd'hui vont dans le même sens que celles que nous avons présentées la semaine dernière.

La mondialisation a comme conséquence de laisser les forces du marché établir les règles du jeu et les gouvernements réglementent de moins en moins. Le contrôle leur échappe au profit des intervenants qui sont à l'extérieur, souvent, du pays et cela n'est jamais en faveur des citoyens.

Consumers depend on government for protection. My hope is that this legislative review will lead to greater protection. There can be no reorganization without a fundamental review of consumers' rights.

I have already had an opportunity before a Senate committee and many other bodies over the last few years to explain our many concerns as consumers. When we appeared before your committee to discuss privacy concerns, Senator Flaherty was present and there was a draft regulation, but the project remained in limbo and then there was a change of government; as a result, we now appear to be back at square one.

Speaking on a television program, Minister Allan Rock said that we would have no parent legislation dealing with privacy issues before the year 2000. We believe it would be unwise to wait until the year 2000 to bring in parent legislation for the financial sector to protect consumers. You have a golden opportunity to demonstrate that you have heard what people have been saying for several years now — that is high time we got on with it, rather than waiting for parent legislation.

For five years, I sat on a Canadian Standards Association committee dealing with the privacy code. For five years, I was part of the electronic funds transfer system using voluntary codes. That's why I want to emphasize the point that voluntary codes are not sufficient. We did some monitoring of compliance with voluntary codes, but it was illegal in financial institutions. No appropriate recourse was available. At the time, the Superintendent of Financial Institutions told us he could not really act as ombudsman since he might be placing himself in a position of conflict. In other words, the Superintendent might receive a complaint affecting huge numbers of consumers to the point where the institution's financial solvency might be threatened. We need a completely independent process, one that is not subject to the influence of either government or industry, and is controlled by someone who can act independently. I will just leave it at that, given that we have made many representations on the issue in the past.

We carried out four surveys dealing with data confidentiality, including one in financial institutions and one dealing with circulation in the insurance sector. We made representations before a variety of bodies at conferences in both Chicago and Washington. We have also taken part in international symposia held in Ottawa. We come before you today hoping that something will be done. Given the number of senators present today, it is not clear to me whether something will be done now or whether, like Allan Rock, you intend to wait until the year 2000.

We led the battle on bank fees all across Canada, as a result of which banks were forced to publicize their fees. We now have a better understanding of their fee structure. At the same time, it can be difficult to make comparisons, given the number of different accounts and ways of charging fees, sometimes within a single account, depending on the balance maintained in that account, and

Le consommateur se fie sur le gouvernement pour se faire protéger. J'espère que la révision de la législation va donner lieu à une protection accrue. Il ne peut pas y avoir de réorganisation sans réviser fondamentalement les droits des consommateurs.

J'ai déjà expliqué devant un comité sénatorial et devant beaucoup d'instances, depuis plusieurs années, toutes nos doléances comme consommateurs. Nous avons déjà témoigné devant votre comité sur la protection des renseignements personnels, le sénateur Flaherty était présent, il y avait eu un projet de règlement, cela est resté aux oubliettes, le gouvernement a changé et nous recommençons encore une fois l'exercice.

Le ministre Allan Rock a dit lors d'une émission de télévision, que nous n'aurions pas une loi cadre pour la protection des renseignements personnels avant l'an 2000. Il ne faudrait pas que vous attendiez l'an 2000 pour protéger les consommateurs et présenter une loi cadre pour la protection des renseignements personnels en ce qui concerne le secteur financier. Vous avez une occasion rêvée de montrer que tout ce que l'on vous a dit depuis plusieurs années, il est grand temps qu'on le fasse et non pas qu'en attende une loi cadre.

J'ai fait partie du comité de l'Association canadienne de normalisation pendant cinq ans, sur le code de la protection des renseignements personnels. J'ai fait partie pendant cinq ans du système de transfert électronique de fond avec des cotes volontaires. C'est pour cela qu'aujourd'hui, je tiens à vous dire que des cotes volontaires, ce n'est pas suffisant. On avait fait un «monitoring» de l'application des cotes volontaires et cela était illégal dans les institutions financières. Il n'y avait pas de mécanisme de recours adéquat. Le surintendant des institutions financières, à ce moment-là, nous avait dit qu'il ne pouvait pas remplir son rôle de protecteur du citoyen puisqu'il pourrait se retrouver dans des situations conflictuelles. C'est-à-dire que le surintendant pourrait recevoir une plainte qui toucherait les consommateurs massivement et cela mettrait en danger la solvabilité de l'institution. Il faut un mécanisme qui soit indépendant, qui soit à l'abri des influences du gouvernement et des industries, et qui soit capable d'agir en toute indépendance. Je n'irai pas plus loin là-dessus parce que l'on vous en a parlé amplement par le passé.

Nous avons fait quatre études sur la confidentialité des données, dont une dans les institutions financières et une dans la circulation dans le domaine des assurances. Nous avons fait des représentations à plusieurs instances dans des congrès autant à Chicago et à Washington. Nous avons participé à des colloques internationaux à Ottawa. Nous sommes devant vous aujourd'hui en espérant qu'il va se passer quelque chose. Vu le nombre de sénateurs qui sont présents aujourd'hui, je ne sais pas s'il va se passer quelque chose ou si vous allez attendre, comme Allan Rock, à l'an 2000.

Nous avons été à l'origine de la bataille sur les frais bancaires à travers le Canada où les banques ont été forcées, coincées, à afficher leurs frais. Suite à cela, on s'y comprend mieux. Il est parfois difficile de faire des comparaisons avec le nombre de comptes et les modalités de frais dans un même compte, dépendant de la balance détenue dans ce compte, et de pouvoir

even to make comparisons within a single institution. Under the circumstances, you can certainly understand how difficult it can be to make comparisons between institutions.

You talked about disclosure of credit costs, which are also fees. Disclosure of credit costs is a matter that comes under provincial jurisdiction. The Consumer Protection Act has already provided additional clarification in that regard. It is important that you take this opportunity to tell the banks to disclose their credit costs. What is needed is the highest standard among the provinces: that standard should be reviewed and then applied across the board.

When the Free Trade Agreement first came into force, I was a member of a committee and we ended up adopting the lowest standard, because governments no longer want to regulate when there are international agreements in place. They are happy to go with the lowest standard and thus avoid regulations. It is part of the whole trend towards deregulation. But we have to counter the rhetoric about globalization, the effect of which is to position the financial institutions, rather than protect the domestic market for consumers.

We are not trying to position the banks, we want to protect consumers. When I hear it said or read in the White Paper that we are going to ease the regulatory burden and thus better protect the rights of consumers, well, forgive me for saying so, but I have my doubts about that. How will we know just what is going on in the working group and whether it has given due consideration to the need to protect consumers in easing the regulatory burden of financial institutions?

I have with me a contract chosen randomly from our files, and I'd like to give you an example that will demonstrate why it is absolutely essential that usurious interest rates be reported. This shows that someone borrowed \$4,032 from Avco, and over a four-year period, at an interest rate of 40.97 per cent, he will end up paying \$4,223.77 in interest. He will pay more in interest over a four-year period than the initial amount he borrowed. An interest rate exceeding 30 per cent should be declared usurious. Large department stores that issue credit cards are now charging an interest rate of 28.8 per cent, and if you don't pay for a year, it ends up being the equivalent of 32.9 p. 100. Consumers are currently experiencing some tough economic times. It is precisely low-income consumers who end up approaching these institutions and paying these rates. It is important to ensure that basic financial services are accessible to all consumers, and that people with higher incomes do not benefit from preferential rates, since they can afford to pay high interest rates. The gap between the richest and the poorest in society is continually widening.

As far as the availability of basic financial services is concerned, we are recommending that when contract clauses are not clear or easily understood, they be interpreted in the consumer's favour. Indeed, Section 1436 of the Quebec Civil Code states that where a clause cannot be understood by a reasonable person, it is to be declared null and void if it prejudices the consumer. Just have a look at the agreement you sign with financial institutions and you will see that you can't make head nor tail of it.

comparer à l'intérieur d'une même institution. Vous pouvez donc comprendre ce que cela représente entre les institutions.

Vous avez parlé de la divulgation des coûts de crédit, ce sont aussi des frais. Le divulgation des coûts de crédit, c'est de juridiction provinciale. Déjà, la Loi de la protection du consommateur a élaboré sur cela. Il faudrait que vous profitiez de l'occasion pour dire aux banques de divulguer leur coût de crédit. C'est la plus haute norme dans chacune des provinces: examiner avant la plus haute norme et appliquer la plus haute norme.

Au début de l'Accord de libre-échange, j'étais membre d'un comité et nous avons fini par adopter la norme qui était la moins haute, tellement que les gouvernements ne veulent plus réglementer quand il y a des accords internationaux. On se contente de la norme la plus basse et l'on évite de réglementer. Ce sont les courants de déréglementation. Il faut qu'il y ait un contre-discours à toute l'histoire de la mondialisation qui est de positionner les institutions financières plutôt que de protéger le marché intérieur domestique des consommateurs.

Nous n'essayons pas de positionner les banques, nous voulons protéger les consommateurs. Quand j'entend ou je lis dans la même page du Livre blanc que nous allons alléger la réglementation et que nous allons mieux défendre les consommateurs, permettez-moi d'en douter. Comment saurons-nous où le groupe de travail en est et s'il a tenu compte de la protection des consommateurs dans l'allègement de la réglementation au niveau des institutions financières?

J'ai apporté un contrat que j'ai pris au hasard dans nos dossiers et je vous donne un exemple pour vous faire voir comment il faut absolument en venir à déclarer des taux d'intérêt usuraires. Il y a quelqu'un qui a emprunté 4 032 \$ et, en quatre ans à un taux de 40,97 p. 100 avec Avco, il va donner 4 223,77 \$ d'intérêt. Il donne plus en intérêt en quatre ans que le montant que le montant initial emprunté. Un taux d'intérêt de plus de 30 p. 100, devrait être déclaré usuraire. Les émetteurs de cartes dans les grands magasins dans le moment, offrent un taux d'intérêt de 28,8 p. 100 et si vous ne payez pas pendant un an, cela équivaut à 32,9 p. 100. Dans le moment, la situation économique est difficile pour les consommateurs. Ce sont les consommateurs à plus faibles revenus qui doivent aller dans de telles institutions et payer de tels prix. Il faut en venir à ce que les services financiers de base soient accessibles aux consommateurs et que ceux qui ont les moyens ne reçoivent pas des taux préférentiels, car ils ont les moyens de payer de hauts taux d'intérêt. L'écart entre les plus riches et les plus pauvres s'agrandit toujours.

Pour ce qui est de la disponibilité des services financiers de base, on recommande que lorsque les clauses d'un contrat sont illisibles, elles soient interprétées en faveur du consommateur. D'ailleurs, l'article 1436 du Code civil du Québec dit que s'il y a une clause illisible ou incompréhensible pour une personne raisonnable, qu'elle soit déclarée nulle si le consommateur en souffre préjudice. Lisez les ententes des institutions financières que vous signez et vous ne comprendrez rien.

I sat for two terms on the Conseil des assurances des personnes, which included quite a few insurers and intermediaries, and the joke going around was that only widows could figure out what was in an insurance policy. Have a look at the "replacement value" clause in your insurance policy, and let me know if you figure out what it means.

The Service d'aide au consommateur is recommending, with respect to access to basic services, that vendors of financial services be declared advisors. The term "advisor" clearly implies that we have a choice. Right now, the only products being sold are the ones the financial institution tells us to buy. So, the term "advisor" should not be used by just anybody and a variety of products should be available; for example, the consumer should be told that he can provide his insurance policy as collateral for a loan, rather than being sold additional insurance.

We have conducted a number of surveys on credit: credit at any cost, credit cards, problems for consumers and profits for the issuers. This is one of the rare forms of credit where there is no interview whatsoever, either a telephone or a personal interview. And yet the number of people with credit cards who go bankrupt is substantial.

In a report released by the Superintendent of Bankruptcy, he said that in cases of multiple bankruptcies, sometimes only credit cards were involved. We ourselves discovered that some people may have a good credit rating yet are facing bankruptcy. A person may have an A1 credit rating with the Credit Bureau, because he only has to make the minimum payment on his card to continue to be considered a good customer, even though he may be using credit from other sources, like credit cards, a line of credit or a personal loan, in order to keep up his payments.

I will move on now because my time is running out. We agree with the position taken by other consumer groups. If you're talking about reviewing the financial system, it's important to look at how institutions command loyalty from their customers through pre-authorized payments.

People who want to change institutions are often afraid that a payment won't go through or that their pay cheque won't be deposited in their account, and find it's a big headache to make the change if they already have a variety of pre-authorized transactions occurring within a single institution. We strongly recommend that you ensure that the process is as simple and easy as possible when a consumer wants to change institutions; not only does the process have to be easy, but a consumer should not be forced to deposit the equivalent account balance in another institution for transit purposes. Providing customized services is no longer the way to develop consumer loyalty. Institutions don't even see consumers anymore. In fact, the way to command loyalty is to enslave them through pre-authorized payments. A consumer who changes institutions ends up feeling insecure because he has to notify the people who deposit his pay cheque, the pension plan office, and so forth. Consumers who want to change have to go through quite a complicated exercise. Also, there has to be some guarantee that cash will also be accepted everywhere, because increasingly it is refused. They will tell you

J'ai siégé pendant deux mandats au Conseil des assurances des personnes, et la farce qui courait autour de la table où il y avait bien souvent des assureurs et des intermédiaires était qu'il n'y avait que la veuve qui connaissait le contenu d'une police d'assurance. Vérifiez ce que la clause «valeur à neuf» veut dire sur votre police d'assurance, et vous m'en donnerez des nouvelles.

Le Service d'aide aux consommateurs recommande dans l'accès aux services de base que les vendeurs de services financiers se déclarent conseillers. Lorsque l'on est conseiller, cela veut dire que nous avons un choix. Dans le moment, on ne veut que ce que l'institution financière nous dit de vendre. Donc, le mot «conseiller» ne devrait pas être employé à tout venant et l'on devrait pouvoir offrir plusieurs produits; dire au consommateur qu'il peut donner, comme garanti pour un prêt, sa police d'assurance plutôt que de lui vendre une assurance supplémentaire.

Nous avons fait plusieurs études sur le crédit: le crédit à tout prix, les cartes de crédit, les problèmes pour les consommateurs et les profits pour les émetteurs. C'est une des rares formes de crédit où il n'y a pas d'entrevue ni au téléphone, ni entrevue en personne. Pourtant, des gens qui détiennent des cartes de crédit et font faillites, il y en a beaucoup.

Dans un des rapports du surintendant des faillites, il disait que dans une faillite répétée, il n'y avait parfois que des cartes de crédit. Nous découvrons que les gens ont une bonne cote de crédit, mais ils font face à une faillite. Une personne peut avoir une cote de crédit A1 au bureau de crédit, mais si celle-ci a payé le montant minimum sur sa carte, elle est encore un bon consommateur, elle s'interfinance avec ses cartes de crédit, sa marge de crédit et son prêt personnel.

Je n'irai pas plus loin parce que mon temps s'écoule. Nous sommes d'accord avec ce qui a été dit par les autres groupes de consommateurs. Lorsque vous parlez de revoir le système financier, il faudra voir comment la «fidélisation» du consommateur dans une institution se fait par le biais des paiements préautorisés.

Les gens qui veulent changer d'institution sont tellement craintifs qu'un paiement ne passera pas ou que leur chèque de paie ne soit pas déposé dans leur compte que c'est tout un aria que de vouloir changer d'institution quand il y a plusieurs transactions préautorisées dans une même institution. Il faudra que vous voyiez à ce que le processus soit simple et facilité pour que si un consommateur veut changer d'institution, il faudra que cela soit facile et qu'il ne soit pas obligé de déposer l'équivalent de son compte dans une autre institution pour rencontrer le transit. La «fidélisation» des consommateurs ne se fait plus avec les services personnalisés. On ne voit plus les consommateurs. La façon de les «fidéliser», c'est de les enchaîner avec des paiements préautorisés.

Le consommateur qui a changé d'institution se retrouve dans une situation insécure parce qu'il doit avertir ceux qui déposent son chèque de paie, la Régie des rentes, et cetera. Cela est tout un exercice pour les consommateurs de vouloir changer cela. Il faut que vous garantissiez que l'argent comptant aussi va être acceptée partout, parce que de plus en plus, elle est refusée. Ils vous diront que les consommateurs trouvent le «plastic» pratique et les

that the consumers find "plastic" and pre-authorized payments convenient, but the fact is consumers are forced to use them. You cannot buy an insurance policy without signing a contract or pay for cable television or a car without a credit card. Thank you very much.

[English]

The Chairman: Thank you. A number of us receive the tables which you produce from time to time. We find them both interesting and informative.

Senator Kenny: Mr. Conacher, who is Democracy Watch, and who funds you?

Mr. Conacher: Democracy Watch is a citizen advocacy group. We work on issues of government and corporate accountability. We have been in existence for three years. The group was started with the proceeds from a book which I co-authored with Ralph Nader entitled *Canada Firsts*. It is a compilation of about 180 things which Canadians have done first or foremost in the world.

We are funded by citizen donations, and we have supporters across the country.

Senator Kenny: Is it a democratically run organization? Do you have 10 members, 100 members, 10,000 members?

Mr. Conacher: We have about 300 supporters currently across the country. Our structure is such that when we reach a threshold where we can afford it and where we have a large enough membership, we will have an elected board.

Senator Kenny: At one point in your testimony, you expressed concern about banks losing money overseas. I think you were referring to some South American ventures.

Was your concern that the banks were active in South America, or was your concern that they were losing money?

Mr. Conacher: Our concern is both, actually. We think there should be much more detailed disclosure of those to whom the banks are lending and, as well, of those they are rejecting.

We feel there should be requirements on banks to disclose the number of people who apply in various loan categories; the number approved and the number rejected; comparisons by small business, medium and big business and type of business; and other categories as well. By this, one can determine whether the banks in their lending are serving the Canadian economy and Canadian consumers and job creation and other concerns. Because Canadian depositors' capital makes up 95 per cent of the capital base of any bank, Canadians should have a right to know this information and be concerned about what banks are doing with their money.

Senator Kenny: Do Canadian consumers not have the right to walk with their feet if they do not like the way their bank is operating?

Mr. Conacher: Right now they do not know how their banks are operating because the disclosure requirements are so lax. The disclosure requirements in the U.S. for mortgage, consumer, small

paiements préautorisés. Le consommateur est forcé de les utiliser. Vous ne pouvez pas prendre une police d'assurance sans signer un contrat ou payer le câble pour la télévision ou votre auto, sans une carte de crédit. Je vous remercie.

[Traduction]

Le président: Je vous remercie. Un certain nombre d'entre nous recevons les tableaux que vous publiez à l'occasion. Nous les trouvons intéressants et pleins d'informations.

Le sénateur Kenny: Monsieur Conacher, qui représentez-vous et qui vous finance?

M. Conacher: Démocratie en surveillance est un groupe de revendication des citoyens. Notre champs d'action est celui de la responsabilité des gouvernements et des entreprises. Nous existons depuis trois ans. Nous avons démarré grâce aux droits perçus sur un livre que j'ai écrit en collaboration avec Ralph Nader et intitulé *Canada Firsts*. C'est un recueil de quelques, 180 réalisations pour lesquelles les Canadiens ont été les premiers ou les meilleurs au monde.

Nous sommes financés par des dons du public et nous avons des adhérents dans tout le pays.

Le sénateur Kenny: Votre organisme est-il démocratique? Comptez-vous 10, 100, 10 000 membres?

M. Conacher: Nous avons environ 300 sympathisants à travers le pays. Notre structure prévoit que lorsque nous atteindrons un seuil suffisant pour nous le permettre, nous aurons un conseil d'administration élu.

Le sénateur Kenny: Dans votre déclaration, vous avez parlé des pertes que les banques essuient à l'étranger. J'imagine que vous vouliez parler de certaines expériences sud-américaines.

Êtes-vous inquiet du fait que les banques sont présentes en Amérique du Sud ou plutôt parce qu'elles y perdent de l'argent?

M. Conacher: Les deux à la fois, en fait. Nous estimons que les banques devraient être tenues de donner beaucoup plus de détails sur les personnes à qui elles prêtent, et aussi à qui elles refusent de l'argent.

Nous estimons que les banques devraient être tenues de révéler combien de personnes ont demandé des prêts dans les diverses catégories; combien de ces demandes ont été approuvées ou rejetées; de donner des comparaisons entre petites, moyennes et grandes entreprises, et selon les secteurs, ainsi que d'autres catégories. On peut alors savoir si par leur politique de prêt, les banques servent véritablement les consommateurs et l'économie canadiens et la création d'emplois, notamment. Comme 95 p. 100 des capitaux des banques canadiennes proviennent des dépôts de consommateurs canadiens, ceux-ci ont le droit d'être renseignés et de savoir ce que les banques font de leur argent.

Le sénateur Kenny: Est-ce que les consommateurs canadiens n'ont pas le droit de s'adresser ailleurs s'ils ne sont pas satisfaits de la façon dont se comporte leur banque?

M. Conacher: Actuellement ils n'ont aucun moyen de le savoir puisque les exigences en matière de déclaration sont minimales. Dans le domaine des hypothèques, des prêts aux

business and small-farm loans are much higher than they are in Canada. We are simply asking that Canada adapt a measure which has worked very well in what some would call "the heart of capitalism," the United States, and bring disclosure to bear on the banks so we can tell whether they are discriminating unjustifiably.

The principle that is expressed in our request and recommendation is simply that sunshine is the best disinfectant. If we have sunshine on bank lending practices, then we may see a number of Canadian consumers walk, for example, to credit unions who are required to lend to their members and, therefore, always reinvest in the Canadian economy.

Mr. Kerton: Senator Kenny, you are touching on a very important issue. This issue has caused us some fright recently because banks have talked about merging in Canada in order to compete internationally.

The Canadian banks have done very well in the Caribbean, badly in Mexico, and they have had to withdraw from Europe because they were not competitive. The life insurance companies have done reasonably well in some other countries. Where these successes are achieved by hard work and effectiveness and so on, then we are totally in favour of that kind of expansion.

However, we are concerned, with this recent talk of merging back in Canada, that some cross-subsidy will begin. The captured monopoly market will consist of Canadian consumers who cannot secure ties or go to the international marketplace. They will be paying monopoly prices back in Canada to subsidize these ventures abroad.

That may not be what the banks have in mind, but it certainly sounds like it. Method one of competing in service is dandy. Method two is a carnivorous strategy of devouring the home market to subsidize expansion abroad. That type of growth does not benefit Canada one bit.

Senator Kenny: Let us do one thing at a time. First, do you think the Canadian banking system has served Canadians well on the whole?

Mr. Kerton: Mediumly well.

Senator Kenny: Reasonably well?

Mr. Kerton: If you measure it against the highly ineffective U.S. system, you can say that the charges come out fairly comparable to that ineffective system. Lately, banks have realized that some competition is coming in, whether it is E-Banking or some other dimension, and they have decided to become a little more efficient, and that downsizing and so on has cost a lot of jobs. It is probably evidence that they were not competing as aggressively as they were before. When you have all of these branches giving you money at almost zero, it is a huge advantage over U.S. types of banking situations where they have to borrow

consommateurs, aux petites entreprises et aux petites exploitations agricoles, les exigences de déclaration sont beaucoup plus strictes aux États-Unis qu'elles ne le sont au Canada. Nous demandons simplement que le Canada adopte une mesure qui a donné satisfaction dans le pays qu'on peut qualifier de «foyer du capitalisme», soit les États-Unis, d'exiger des banques qu'elles nous donnent les renseignements nécessaires afin que nous puissions savoir si elles se rendent coupables de discrimination injustifiée.

Le principe qui sous-tend notre demande et notre recommandation est simplement que la lumière est le meilleur des désinfectants. Si la lumière est faite sur les pratiques des banques en matière de prêts, il se peut bien qu'un grand nombre de consommateurs canadiens décident de s'adresser, par exemple, à des caisses populaires qui elles sont tenues d'accorder des prêts à leurs membres et qui, par conséquent, réinvestissent toujours dans l'économie canadienne.

M. Kerton: Sénateur Kenny, vous abordez là une question très importante qui nous a causé une grande frayeur récemment, car les banques ont parlé de fusionner au Canada pour être plus concurrentielles à l'étranger.

Les banques canadiennes ont fait d'excellentes affaires aux Caraïbes, ont obtenu des résultats catastrophiques au Mexique, et elles ont dû se retirer du marché européen parce qu'elles n'y étaient pas concurrentielles. Les compagnies d'assurance-vie s'en sont assez bien tirées dans quelques pays. Lorsque ces succès sont le fruit du travail et de l'efficacité, nous sommes tout à fait en faveur de ce type d'expansion.

Mais lorsque nous entendons parler de fusionnement au Canada, nous craignons le risque d'interfinancement. Les consommateurs canadiens deviendraient un marché monopolistique captif qui ne peut pas se tourner vers le marché international. Les consommateurs auront donc à payer des prix de monopole au Canada pour subventionner ces entreprises à l'étranger.

Ce n'est peut-être pas ce qu'envisagent les banques, mais c'est l'impression que cela donne. La concurrence dans les services, c'est très bien, mais cette deuxième méthode est une stratégie carnivore qui consiste à dévorer le marché national afin d'alimenter l'expansion à l'étranger. Ce type de croissance ne présente aucun intérêt pour le Canada.

Le sénateur Kenny: Prenons une chose à la fois. D'abord, pensez-vous que le système bancaire canadien ait dans l'ensemble bien servi les Canadiens?

M. Kerton: Moyennement.

Le sénateur Kenny: Raisonnablement?

M. Kerton: Si l'on compare au système extrêmement inefficace des États-Unis, on peut dire que les frais sont assez comparables à ceux de ce système inefficace. Dernièrement, les banques se sont rendu compte qu'elles commençaient à avoir de la concurrence, que ce soit par voie électronique ou autre, et elles ont décidé d'augmenter leur efficacité, et ces compressions ont entraîné la perte de beaucoup d'emplois. C'est probablement la preuve qu'elles n'étaient pas aussi concurrentielles qu'avant. Quand on a toutes ces succursales qui vous donnent de l'argent presque gratuitement, on a un avantage énorme par rapport aux

and lend in each little market. The Canadian banks had that advantage but did not pass the gains along to the small businesses and consumers.

Senator Kenny: Who do you represent? Are you 30 people who have a nice little operation going and there you are, or do you have reason to believe that you represent a broad mandate of most of the people who use banks?

What is fundamentally wrong with cross-subsidization? Do you think that any organization of any size, for example Eaton's or the Bay, does not have elements of cross-subsidization in it? How do they branch out into a new field, or how do they enter into a new product, or how do they open a branch in a new city?

Mr. Kerton: Eaton's does not have a charter to keep out other department stores. It does not have the Canadian Payments Association as a barrier to new entrants.

Senator Kenny: You have a fair amount of choice, as it stands now. Every time a new branch is opened somewhere, it is being subsidized by the existing branches. Are you suggesting that the bank should never go into another country because they will be subsidized by someone else?

Mr. Kerton: I do not think they should be dining on the Canadian market. Your job as senators is to devise legislation that is ideal for Canadians, including customers, consumers, firms, and banks.

Senator Kenny: That is right. However, presumably if banks are opening up branches in South America, there are some Canadian businesses that will take advantage of it.

Mr. Conway: Not if they are shutting down branches in the lower east side of every city in the country.

Senator Kenny: You seem to like it if they are making a profit in those areas, but if they lose money, you do not like it.

Mr. Kerton: We paid off the bad loans to Canary Wharf and so on. There is a five-year window over which banks can write these things down, and there is \$800 million a year earned in the domestic market.

Senator Kenny: What about their good loans?

Mr. Kerton: If they are in the business of making loans, they are supposed to do a good job of it. If they do a good job, terrific, but there is no reason to have the captured part of the market subsidizing some adventures that will not stand economic scrutiny on their own.

Senator Kenny: When you say "investments", then, if I can follow your thinking, you would suggest that real estate investments should be segmented off, and banks should deal with the investments that they are making in real estate as a separate entity. If they happen in a certain year to be losing money in real estate, they should not support that by another part of their business.

banques américaines qui doivent emprunter et prêter sur chaque petit marché. Les banques canadiennes ont eu cet avantage mais elles n'en ont pas fait profiter les petites entreprises et les consommateurs.

Le sénateur Kenny: Qui représentez-vous? Représentez-vous une trentaine de personnes qui s'arrangent bien entre elles ou avez-vous lieu de croire que vous pouvez parler au nom de la plupart des utilisateurs des services bancaires?

Qu'est-ce qui serait fondamentalement inacceptable dans l'interfinancement? Pensez-vous qu'il n'y ait pas un élément d'interfinancement dans tout organisme, quelle que soit sa taille, comme par exemple à Eaton ou La Baie? Comment ces magasins se lancent-ils dans un nouveau domaine, offrent-ils un nouveau produit, ou ouvrent-ils une nouvelle succursale?

M. Kerton: Eaton ne bénéficie pas d'une charte qui interdit l'arrivée d'autres magasins. Eaton ne peut pas se protéger de la concurrence derrière l'obstacle de l'Association canadienne des paiements.

Le sénateur Kenny: Actuellement, vous avez un choix considérable. Chaque fois qu'une nouvelle succursale s'ouvre quelque part, elle est subventionnée par les succursales existantes. Voulez-vous dire qu'une banque ne devrait jamais s'implanter dans un autre pays parce qu'elle est subventionnée par quelqu'un d'autre?

M. Kerton: Je ne pense pas qu'elles doivent faire la fête sur le dos du marché canadien. Votre responsabilité, en tant que sénateurs, est d'élaborer des lois idéales pour les Canadiens, et cela comprend les clients, les consommateurs, les entreprises et les banques.

Le sénateur Kenny: C'est exact. Mais si des banques ouvrent des succursales en Amérique du Sud, on peut présumer que les entreprises canadiennes en profiteront.

M. Conway: Pas si elles ferment en même temps des succursales dans les quartiers pauvres de toutes les villes du pays.

Le sénateur Kenny: Vous semblez être d'accord si elles font des bénéfices dans ces régions, mais vous n'êtes pas content si elles y perdent de l'argent.

M. Kerton: Nous avons absorbé les mauvaises créances de Canary Wharf et d'autres. Les banques ont une période de cinq ans pour radier ces mauvaises créances, et elles gagnent 800 millions de dollars par an sur le marché national.

Le sénateur Kenny: Et leurs bonnes créances?

M. Kerton: Accorder des prêts, c'est leur métier, et elles sont censées bien le faire. Si elles le font bien, c'est parfait, mais il n'y a aucune raison qu'un marché captif subventionne des initiatives qui n'ont aucun mérite économique propre.

Le sénateur Kenny: Quand vous parlez d'«investissements», si je vous suis bien, vous suggérez que l'on sépare les investissements immobiliers, et que les banques considèrent cet aspect-là de leurs activités comme une entité distincte. Si, une année donnée, elles perdent de l'argent dans les prêts immobiliers, elles ne doivent pas compenser par les bénéfices obtenus dans un autre secteur.

Mr. Conway: We should know that. We should require disclosure of the cross-subsidization. It is Canadians' money, after all, that they are using.

Senator Kenny: It is shareholders' money.

Mr. Kerton: Not this time.

Mr. Conway: No, because 95 per cent of the capital base of any bank is consumers' or depositors' dollars.

Mr. Kerton: That should be 92 per cent.

Mr. Conway: Only 5 per cent is capital.

Senator Kenny: I am not here to defend the banks, but I am hearing sort of a hodgepodge, and I am still not clear as to who you folks represent.

[Translation]

Ms Plamondon: I represent some 4,000 people in Shawinigan who have paid their \$14 annual fee. So, we have 4,000 members in Shawinigan, as well as in the region and the province. I think that's a representative sample of the population of Shawinigan and a good basis for discussion with the committee. We are in a good position to present consumers' concerns.

Consumers want to know where the company a bank decides to deal with is getting its capital. When we took a stand against allowing banks to sell insurance, we argued that financial institutions would swallow up the insurance sector because the latter was not yet prepared to operate on a level playing field. However, the kind of competition this brings does not benefit the consumer. If a bank has access to large amounts of capital, and can inject that capital into one of its subsidiaries one that can offer the same products and thus compete unfairly, since it is subsidized by bank capital — we are clearly not serving the interests of consumers.

We believe everyone has to have elbow room and be in a position to compete. In the short term, there will be competition, but in the mid-term, and especially in the long term, that competition will disappear.

Right now, the insurance companies are playing a dangerous game. They have been saying publicly that they don't want the banks to sell insurance, but at the same time they are asking how much they can get for their insurance company and offers are being made on a regular basis. So, a certain amount of centralization will occur, but it will not benefit the consumer.

So, it is important to know how much capital is being injected by the bank into these activities and how that will affect competition.

[English]

Senator Kenny: Mr. Chairman, I know I am stretching my time. I welcome all of you as individuals. I am pleased to have you here, and I think it is useful for us to hear you as individuals. I find myself instinctively wondering when someone talks as though they are representing consumers as a broad group. Before you do that, you need better credentials than just writing a book with Ralph Nader and having 300 people who give you some

M. Conway: Nous devons en être informés. L'interfinance-ment devrait fait l'objet d'une divulgation obligatoire. Après tout, elles se servent pour cela de l'argent des Canadiens.

Le sénateur Kenny: C'est l'argent de leurs actionnaires.

M. Kerton: Pas dans ce cas-ci.

M. Conway: Non, car 95 p. 100 du capital de base des banques proviennent des dépôts des consommateurs.

M. Kerton: Ça devrait être 92 p. 100.

M. Conway: Elles n'ont que 5 p. 100 de capitaux propres.

Le sénateur Kenny: Je ne suis pas ici pour défendre les banques, mais j'entends toutes sortes de choses et je ne comprends toujours pas très bien qui vous représentez.

[Français]

Mme Plamondon: Je représente 4 000 personnes qui ont payé leur cotisation de 14 \$ par année à Shawinigan. Nous avons donc 4 000 personnes à Shawinigan, dans la région et dans la province. Je crois que cela est une bonne base pour venir vous parler, un bon échantillonnage de la population à Shawinigan. Nous pouvons vous donner les préoccupations des consommateurs.

Le consommateur voudrait savoir de quelle façon la compagnie qu'une banque va privilégier est alimentée en fond. Lorsque nous nous sommes prononcés contre la vente de l'assurance dans les banques, nous avons dit que les institutions financières avaleraient le secteur de l'assurance parce que celui-ci n'était pas encore prêt à être sur un «level playing field». Cela ne sera pas de la concurrence en faveur du consommateur si la banque dispose de beaucoup d'argent, qu'elle peut injecter des fonds dans une des ses filiales et que cette filiale est capable de faire concurrence de façon déloyale, parce qu'elle est alimentée par les fonds de la banque. On ne sert pas ainsi le consommateur.

Il faut que chacun ait les coudées franches et puisse faire concurrence. À court terme, il va y avoir concurrence, et à moyen terme il n'y, ten aura pas et encore moins à long terme.

Dans le moment, les compagnies d'assurance jouent un jeu dangereux. Les compagnies d'assurance disent publiquement qu'elle ne veulent pas que les banques vendent de l'assurance, mais en même temps, elles demandent combien elles peuvent recevoir pour leur compagnie d'assurance et des offres sont faites régulièrement. Il y aura donc des centralisations qui vont se faire et cela ne sera pas au bénéfice des consommateurs.

Il faut connaître le montant des fonds injectés par une banque dans une de ses filiales et de quelle façon cela affecte la concurrence.

[Traduction]

Le sénateur Kenny: Monsieur le président, je sais que j'abuse de mon temps. Je vous souhaite à tous la bienvenue. Je suis ravi que vous soyez des nôtres, et je pense qu'il est très utile de vous entendre. Instinctivement, j'ai toujours des doutes quand quelqu'un prétend représenter les consommateurs dans leur ensemble. Pour l'affirmer, il faut davantage de références que d'avoir écrit un livre avec Ralph Nader et d'avoir 300 personnes

money. I think it requires you to demonstrate that you have a broader mandate before you start talking for all consumers.

In Shawinigan, if you have 14,000 people —

Ms Plamondon: It is 4,000, and they pay \$14 a year.

Senator Kenny: That is a pretty good population for that group. I would be curious to know how you consult them and what sort of mechanism you have.

Ms Plamondon: I have been doing that for 40 years.

Senator Kenny: This is the first time I have had the good fortune to meet you, madam.

Ms Plamondon: People know me in Shawinigan.

Senator Kenny: When people come before a committee and say they are representing consumers, it would be nice to have them say, "Here are our credentials for representing the consumers."

Ms McCall: If I could introduce the Consumers' Association of Canada to you, we are a national, not-for-profit, volunteer-based organization formed in 1947. We have chapters in all of the provinces and territories. We have five regional offices with consumer information, complaint, and assistance lines. We have approximately 10,000 members. We publish a newsletter quarterly, and we have a bulletin which is carried by *Consumer Reports* six times a year which reaches about 200,000 Canadians. We also have a consumer network of about 500 people at the moment to whom we periodically circulate questionnaires on consumer issues. We also publish questionnaires in the newspaper and bulletin. We also do things such as participate with the National Quality Institute in a survey of 9,000 households. That is who we are.

Senator Kenny: That is very impressive. How are you funded?

Ms McCall: We are funded partly by memberships, partly by donations, and partly by project grants we receive. This year we have support for five projects from the office of Consumer Affairs in Industry Canada. We also have ongoing projects funded by the Department of Agriculture and the Literacy Secretariat of Human Resources Development.

Senator Kenny: You must appreciate that once that is on the table and on the record, that helps put your testimony into context.

Mr. Kerton: I plead guilty to your accusation that we did not introduce ourselves well.

Mr. Conacher: We do not claim to represent Canadians. You will never hear me say "Canadians". In general, we are trying to bring a citizen's perspective to these issues. It would be helpful if you could read our brief. If you are not satisfied with the qualifications of the people who are trying to represent the consumer interests sitting before you, I hope that you recommend

qui vous donnent de l'argent. Il faut pouvoir démontrer qu'on a un mandat avant de prétendre parler au nom de tous les consommateurs.

À Shawinigan, si vous avez 14 000 personnes...

Mme Plamondon: C'est 4 000, et elles payent 14 \$ par an.

Le sénateur Kenny: C'est un bon nombre pour ce groupe. J'aimerais savoir comment vous les consultez et par quel mécanisme.

Mme Plamondon: Je le fais depuis 40 ans.

Le sénateur Kenny: C'est la première fois que j'ai le plaisir de vous rencontrer, madame.

Mme Plamondon: À Shawinigan, les gens me connaissent.

Le sénateur Kenny: Quand les gens comparaissent devant le comité et disent représenter les consommateurs, il serait bon qu'ils puissent nous dire: «Voici nos références en tant que porte-parole des consommateurs.»

Mme McCall: Permettez-moi de vous présenter l'Association des consommateurs du Canada. Nous sommes un organisme national, à but non lucratif et basé sur le travail de bénévoles, constitué en 1947. Nous avons des chapitres dans toutes les provinces et dans les territoires. Nous avons cinq bureaux régionaux qui offrent des informations et de l'aide aux consommateurs et qui reçoivent leurs plaintes. Nous comptons environ 10 000 membres. Nous publions une circulaire trimestrielle et un bulletin d'information qui est publié par *Consumer Reports* six fois par an et qui atteint quelque 200 000 Canadiens. Nous avons également un réseau de quelque 500 consommateurs auxquels nous remettons périodiquement des questionnaires sur des problèmes de consommation. Nous publions également ces questionnaires dans le journal et dans notre bulletin. Nous participons en outre à l'enquête qu'a entreprise l'Institut national pour la qualité auprès de 9 000 ménages. Voilà qui nous sommes.

Le sénateur Kenny: C'est impressionnant. Comment êtes-vous financé?

Mme McCall: En partie par les cotisations de nos membres, en partie par des dons et en partie par des subventions de financement de projets. Cette année, nous avons reçu des fonds pour cinq projets du Bureau de la consommation d'Industrie Canada. Nous avons également des projets en cours qui sont financés par le ministère de l'Agriculture et par le Secrétariat de l'alphabétisation du ministère du Développement des ressources humaines.

Le sénateur Kenny: Vous devez comprendre qu'une fois cela mis au compte rendu, votre témoignage peut être pris dans son juste contexte.

M. Kerton: Vous avez raison, nous avons négligé de nous présenter.

M. Conacher: Nous ne prétendons pas représenter les Canadiens. Vous ne m'entendez jamais dire «les Canadiens». En général, nous essayons de donner sur ces questions la perspective du citoyen. Il serait bon que vous puissiez lire notre mémoire. Si vous n'êtes pas satisfait des références des personnes qui sont venues devant vous dans l'intention de représenter les intérêts des

that the government act on the proposal for a financial consumer organization which will result — at no cost to government or financial institutions — in a very broad-based, well-resourced, consumer organization with hundreds of thousands of members. It would represent financial consumers and only be funded by them and directed by them. It would be democratically structured and represent the interests of financial consumers across the country.

Senator Kenny: I must confess that I did go through your brief. I was not left with a terribly warm feeling when I finished.

The Chairman: In the brief from the Consumers' Association of Canada, you gave a summary of your recommendations. I know from our private discussions that we are basically in agreement. However, I need to ask you about two of those recommendations.

Under foreign bank entry, you recommend that the Bank Act reduce the barriers to entry. I infer from that that you are opposed to what is in the white paper, which clearly increases the barriers to entry.

Mr. Kerton: We are opposed to the parts that increase the barriers to entry. Part of this deals with Interac, the Canadian Payments Association, and charters. With respect to the very large issue you raise, the Canadian Payments Association is the actual delegation of authority to a private body to have a monopoly over who gets to run financial organizations in the country. That is clearly against the public interest.

The Chairman: That is the subject of a separate task force.

In the white paper itself, there are a number of specific recommendations with respect to Schedule II banks or what will now be Schedule II banks. I assume, on the basis of that one line, you are opposed to those changes.

Mr. Kerton: We are in favour of more entry, whether the entry comes from abroad or from other local institutions.

The Chairman: With respect to the availability of basic financial services, you recommend that appropriate institutional policies be developed so that "all" those who wish access to bank and banking-like services can do so.

I understand for purposes of your constituency why it might be desirable to say that, but from a practical standpoint, you do not really mean "all", do you? Is it not somewhat impractical to think of the notion that everyone who wishes to have a service can automatically have it, recognizing that in the banking service many people want services they cannot get? Many people want loans they cannot get. It would clearly be foolhardy for the institution to do that. Many people want life insurance they cannot get because they already have a terminal disease. It struck me as so theoretical relative to the rest of your brief that I wondered if you really meant what you said.

consommateurs, j'espère que vous recommanderez au gouvernement de favoriser la création d'une association des consommateurs de services financiers qui — sans qu'il en coûte rien au gouvernement ou aux institutions financières — rassemblerait des centaines de milliers de membres au sein d'un organisme bien doté et représentatif. Cette association représenterait les consommateurs de services financiers et serait financée et dirigée par ses membres. Elle aurait une structure démocratique et représenterait les intérêts des consommateurs de services financiers du pays tout entier.

Le sénateur Kenny: Je dois avouer que j'ai lu votre mémoire. Il ne m'a pas fait une excellente impression.

Le président: L'Association des consommateurs du Canada a résumé ces recommandations à la fin de son mémoire. Je sais d'après nos conversations privées que nous sommes essentiellement d'accord. Je dois cependant vous interroger sur deux de ces recommandations.

À propos de l'entrée des banques étrangères, vous recommandez que la Loi sur les banques réduise les obstacles. J'en déduis que vous êtes contre la proposition contenue dans le Livre blanc qui a pour effet d'accroître les obstacles.

M. Kerton: Nous sommes contre les propositions qui ont pour conséquence de rendre l'entrée plus difficile à ces banques. Il s'agit notamment d'Interac, de l'Association canadienne des paiements et des chartes. Quant à la très vaste question que vous soulevez, l'Association canadienne des paiements est actuellement l'organisme privé qui, par délégation d'autorité, décide seule qui peut gérer des sociétés financières au Canada. C'est de toute évidence contraire à l'intérêt public.

Le président: C'est une question sur laquelle se penche un autre groupe de travail.

Dans le Livre blanc, il y a un certain nombre de recommandations concernant les banques de l'annexe II ou de ces institutions qui le deviendront. De cette ligne, je déduis que vous êtes opposé à ces changements.

M. Kerton: Nous voulons faciliter l'arrivée de nouvelles banques, qu'elles viennent de l'étranger ou créées par d'autres institutions locales.

Le président: En ce qui concerne la disponibilité des services de base, vous recommandez l'élaboration de politiques institutionnelles appropriées afin que «tous ceux» qui désirent obtenir des services bancaires ou semblables puissent le faire.

Je comprends pourquoi il peut être utile que vos membres vous l'entendent dire, mais sur le plan pratique, vous ne voulez pas vraiment dire «tous», n'est-ce pas? Est-il possible d'envisager que toute personne souhaitant un service l'obtienne automatiquement, sachant que souvent les gens demandent des services qu'ils ne peuvent avoir? Bien des gens veulent des prêts qui n'y sont pas admissibles. Ce serait pure folie pour une institution. Bien des gens voudraient une assurance-vie et ils ne peuvent l'obtenir parce qu'ils sont déjà atteints d'une maladie mortelle. Cela m'a paru tellement peu pratique comparé au reste de votre mémoire que je me suis demandé s'il fallait vous prendre à la lettre.

Ms McCall: I drafted this, so it is my responsibility if it is not clear.

The Chairman: It was absolutely clear. I just did not think you really meant it.

Ms McCall: That particular reference was to a basic chequing or savings account. With respect to banking and banking-like services, I had in mind, as Madam Plamondon has mentioned, access to a very basic bank account, whether it is a bank or a credit union or a trust company.

The Chairman: It does not read that way, and it did not strike me as feasible.

Mr. Kerton: Did you think we were carrying the charge for the rich in the country to be allowed cheaper banking?

The Chairman: No. I merely thought that universality in this area had some limits.

Ms McCall: Thank you for giving us the opportunity to clarify what I thought I said.

The Chairman: We look forward to hearing from you again, certainly when we get the task force report, which will be a year from now, but quite conceivably before then.

The committee adjourned.

Mme McCall: C'est moi qui ai rédigé cela, et c'est donc de ma faute si ce n'est pas clair.

Le président: C'était absolument clair, mais je ne pensais pas que vous le pensiez vraiment.

Mme McCall: Nous voulions parler des comptes de base, chèques ou d'épargne. En ce qui concerne les services bancaires, ou de type bancaire, je songeais, comme l'a dit Mme Plamondon, à l'accès à des services tout à fait de base, que ce soit auprès d'une banque, d'une caisse populaire ou d'une fiducie.

Le président: Ce n'est pas ce qu'on comprend en vous lisant, et ça ne m'a pas paru réaliste.

M. Kerton: Pensiez-vous que nous défendions le droit des riches à recevoir des services moins chers?

Le président: Non. Je pensais tout simplement que l'universalité a ses limites.

Mme McCall: Merci de nous avoir permis de préciser notre pensée.

Le président: Nous aurons certainement l'occasion de vous entendre à nouveau lors de la publication du rapport du groupe de travail, qui doit avoir lieu dans un an, mais nous vous reverrons peut-être avant.

La séance est levée.

From Beacon Securities Limited:

Mr. Lonsdale W. Holland, President.

From Independent Investment Dealers:

Mr. Robert Schultz, Chairman and CEO, Midland Walwyn Capital Inc.;

Mr. Peter Bailey, CEO, Gordon Capital Corporation; and

Mr. Lorie Waisberg, Partner, Goodman Phillips and Vineberg.

From the Canadian Fraternal Association:

Mr. Richard May, Director of Canadian Fraternal Association and Chairman of the CFA Legislative Committee; and

Mr. Ralf Hensel, Member of the CFA Legislative Committee.

From the Congress Financial Corporation Canada:

Mr. William R. Davis, President and President of Congress Financial Corporation;

Mr. Albert Mandia, President of Cashflex L.P. and Cashflex Inc.;

Ms Ruth Brader, in-house Counsel to CoreStates Financial Corp.; and

Ms Jean Anderson, of McMillan Binch.

From the Consumers' Association of Canada:

Dr. Robert Kerton, Chair, Financial Services Committee and Professor of Economics, Department of Economics, University of Waterloo; and

Ms Marnie McCall, Director, Policy Research.

From Democracy Watch:

Mr. Duff Conacher, Coordinator.

From the Service d'aide au consommateur:

Ms Madeleine Plamondon.

De Beacon Securities Limited:

M. Lonsdale W. Holland, président.

De Independent Investment Dealers:

M. Robert Schultz, président du conseil et chef de la direction, *Midland Walwyn Capital Inc.*;

M. Peter Bailey, chef de la direction, Gordon Capital Corporation; et

M. Lorie Waisberg, partenaire, Goodman Phillips and Vineberg.

De l'Association canadienne des sociétés fraternelles:

M. Richard May, directeur de l'Association canadienne des sociétés fraternelles et président du comité législatif de l'AFC; et

M. Ralf Hensel, membre du comité législatif de l'AFC.

Du Congress Financial Corporation Canada:

M. William R. Davis, président et président de la Congress Financial Corporation;

M. Albert Mandia, président de Cashflex L.P. et Cashflex Inc.;

Mme Ruth Brader, conseiller juridique de CoreStates Financial Corp.; et

Mme Jean Anderson, de McMillan Binch.

De l'Association des consommateurs du Canada:

M. Robert Kerton, président, comité des services financiers et professeur de sciences économiques, Département des sciences économiques, Université de Waterloo; et

Mme Marnie McCall, directrice, Recherche sur les politiques.

De Démocratie en surveillance:

M. Duff Conacher, coordonnateur.

Du Service d'aide au consommateur:

Mme Madeleine Plamondon.



If undelivered, return **COVER ONLY** to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Morning sitting:

From the Insurance Bureau of Canada:

Mr. George Anderson, President; and
Mr. Alex Kennedy, Vice-President, General Counsel and
Secretary.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Graeme Rutledge, Chair, CICA Financial Institutions
Reform Study Group; and
Ms Diane R. Hillier, Director, Auditing Standards.

From the Investment Dealers Association of Canada:

Mr. Andrew G. Scace, Vice-President and Director, RBC
Dominion Securities Inc.;
Mr. Peter K. Marchant, Vice-President and Director, CIBC
Wood Gundy Inc.; and
Mr. Ian C. Russell, Vice-President, Capital Markets, Invest-
ment Dealers Association of Canada.

Afternoon sitting:

From the Canadian Federation of Independent Business:

Ms Catherine Swift, President; and
Mr. Garth White, Vice-President, National Affairs, Research

From the Canadian Life & Health Insurance Association Inc.:

Mr. Mark Daniels, President; and
Mr. Bob Astley, President and CEO, Mutual Group.

(Continued on previous page)

Séance du matin:

Du Bureau d'assurance du Canada:

M. George Anderson, président; et
M. Alex Kennedy, vice-président, conseiller général et
secrétaire.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Graeme Rutledge, président, groupe d'étude de l'ICCA
sur la réforme des institutions financières; et
Mme Diane R. Hillier, directrice, Normes de vérification.

De l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières:

M. Andrew G. Scace, vice-président et directeur, RBC
Dominion Securities Inc.;
M. Peter K. Marchant, vice-président et directeur, CIBC
Wood Gundy Inc.; et
M. Ian C. Russell, vice-président, *Marchés financiers*,
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.

Séance de l'après-midi:

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:

Mme Catherine Swift, présidente; et
M. Garth White, vice-président, Affaires nationales et
recherches.

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc.:

M. Mark Daniels, président; et
M. Bob Astley, président et directeur général de la Mutuelle
du Canada.

(Suite à la page suivante)



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Thursday, October 3, 1996

Le jeudi 3 octobre 1996

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Fourteenth and fifteenth meetings on:
Examination of the present state of the
financial system in Canada

Quatorzième et quinzième réunions concernant:
Examen de l'état du
système financier canadien

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	St. Germain, P.C.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	St. Germain, c.p.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 3, 1996

(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Meighen, Perrault, P.C. and Stewart. (7)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:*From General Electric Capital Canada Inc.:*

Mr. Michael Davies, Vice-President & General Counsel;
Mr. Bob Weese, Vice-President, Government Affairs;
Ms J. Diane Hébert, Vice-President, Legal Affairs, Equipment Financing;
Mr. David S. Brennan, Vice-President and General Manager;
Mr. Leslie J. Battrick, Vice-President and Counsel; and
Mr. Armin Sachse, Vice-President, Marketing, Equipment Financing.

From Wells Fargo Bank, NA:

Mr. Gadi Meir, Project Leader and Senior Financial Consultant, Business Banking Group; and
Ms Louise S. Pelly, Counsel from Gowlings, Strathy & Henderson.

From the Co-operators Group Limited:

Mr. Terry Squire, President and Chief Executive Officer of The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, Co-operators General Insurance Company and Co-operators Life Insurance Company;
Mr. Lorne Motton, Vice-President Finance and Controller for Co-operators General; and
Mr. Frank Lowery, Vice-President, General Counsel and Secretary.

From the Canadian Real Estate Association:

Mr. Pierre Beauchamp, Chief Executive Officer;
Ms Shirley A. Taylor, Manager, External Relations; and
Mr. Martin Laplante, Consultant, RES Policy Research Inc.

From Life Underwriters Association of Canada:

Mr. Hal D. Couillard, Past Chair;
Mr. David J. Thibaudeau, President; and
Mr. William T. Babcock, Vice-President, Public Affairs.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 3 octobre 1996

(19)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Meighen, Perrault, c.p., et Stewart (7).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur de la Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:*De General Electric Capital Canada Inc.:*

M. Michael Davies, vice-président et avocat-conseil;
M. Bob Weese, vice-président, Affaires gouvernementales;
Mme J. Diane Hébert, vice-présidente, Affaires juridiques, Financement d'équipement;
M. Davis S. Brennan, vice-président et directeur général;
M. Leslie J. Battrick, vice-président et conseiller; et
M. Armin Sachse, vice-président, Marketing, Financement d'équipement.

De Wells Fargo Bank, NA:

M. Gadi Meir, chef de projet et conseiller financier principal, Business Banking Group; et
Mme Louise S. Pelly, avocate de Gowlings, Strathy & Henderson.

De The Co-operators Group Limited:

M. Terry Squire, président et chef de la direction de The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, la Compagnie d'Assurance Générale Co-operators et Co-operators, Compagnie d'Assurance-Vie;
M. Lorne Motton, vice-président du service des finances et contrôleur, Co-operators General; et
M. Frank Lowery, vice-président, avocat général et secrétaire.

De l'Association canadienne de l'immeuble:

M. Pierre Beauchamp, chef de la direction;
Mme Shirley A. Taylor, directrice, Relations extérieures; et
M. Martin Laplante, consultant, RES Policy Research Inc.

De l'Association des assureurs-vie du Canada:

M. Hal D. Couillard, président sortant du Conseil;
M. David J. Thibaudeau, président; et
M. William T. Babcock, vice-président des Affaires publiques.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its review of financial sector legislation.

Mr. Michael Davies made an opening statement and then, along with Ms. J. Diane Hébert and Messrs Bob Weese and Armin Sachse, answered questions.

Ms Louise S. Pelly made an opening statement and then, along with Mr. Gadi Meir, answered questions.

Mr. Terry Squire made an opening statement and then, along with Messrs Lorne Motton and Frank Lowery, answered questions.

Mr. Pierre Beauchamp made an opening statement and then answered questions.

Mr. Hal D. Couillard made an opening statement and then, along with Mr. William T. Babcock, answered questions.

At 11:55 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 3, 1996

(20)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:05 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kenny, Kirby, Meighen and Perrault, P.C.. (4)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Task Force of Schedule II Foreign Banks :

Mr. Fred Buhler, Chair, Legislative Reform Task Force of the Schedule II Foreign Banks and Chairman and Chief Executive Officer, Bank of America Canada;

Mr. Willem Veger, President and Chief Executive Officer, ABN AMBRO Bank Canada; and

Mr. Kenichiro Tanaka, President and CEP, Fuji Bank Canada.

From Deutsche Bank Canada:

Mr. Stephen von Romberg-Droste, President and Chief Executive Officer; and

Mr. Barry Munholland, Senior Vice-President and Managing Director.

From "Association coopérative d'économie familiale":

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité reprend son examen du système financier canadien et plus particulièrement de la législation régissant les institutions financières.

M. Michael Davies fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de Mme J. Diane Hébert et MM. Bob Weese et Armin Sachse.

Mme Louise S. Pelly fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de M. Gadi Meir.

M. Terry Squire fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de MM. Lorne Motton et Frank Lowery.

M. Pierre Beauchamp fait une déclaration, puis répond aux questions.

M. Hal D. Couillard fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de M. William T. Babcock.

À 11 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 3 octobre 1996

(20)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 05, à la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Kenny, Kirby, Meighen et Perrault, c.p. (4).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur de la Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II

M. Fred Buhler, président, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II et président du conseil et chef de la direction de la Banque d'Amérique du Canada;

M. Willem Veger, président et chef de la direction de la Banque ABN AMBRO du Canada; et

M. Kenichiro Tanaka, président et chef de la direction, Banque Fuji du Canada.

De la Deutsche Bank du Canada:

M. Stephen von Romberg-Droste, président-directeur générale;

M. Barry Munholland, vice-président principal et directeur général.

De l'Association coopérative d'économie familiale:

Ms Louise Rozon, General Manager;

Mr. Eric Fraser, *Responsable du service d'aide aux consommateurs*;

Mr. Jacques St-Amant, Research Counsel; and

Mr. Sidney Ribaux, Project Coordinator.

From Task Force on the Churches and Corporate Responsibility:

Mr. Bill Davis, Manager, Taskforce's dossier on Banking Access for Low-income groups;

Rev. Dalton Jantzi, ordained minister, Mennonite Church of Eastern Canada; and

Mr. Bernard Dufresne, Co-Director, Social Affairs Office, Conference of Catholic Bishops of Canada.

From the National Anti-Poverty Organization:

Ms. Lynne Toupin, Executive Director.

From the Retail Council of Canada:

Ms Diane Brisebois, President & CEO;

Mr. Ken Morrison, Banking Consultant and President, Ken Morrison Consulting Inc.; and

Mr. Ray Bird, Chairman, Banking Committee and Vice-President, Credit, Sears Canada Inc.

From Trimark Investment Management Inc.:

Mr. Brad Badeau, Senior Vice-President and Chief Financial Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its review of financial sector legislation.

Messrs Fred Buhler, Willem Veger, Kenichiro Tanaka and Stephen Frhr. von Romberg Droste zu Senden made opening statements and then, along with Mr. Barry Munholland, answered questions.

Mr. Bill Davis, Ms. Louise Rozon and Ms. Lynne Toupin made opening statements and then, along with Rev. Dalton Jantzi, Messrs Eric Fraser, Jacques St-Amant and Sidney Ribaux, answered questions.

Ms Diane Brisebois made an opening statement and then, along with Messrs Ken Morrison and Ray Bird, answered questions.

Mr. Brad Badeau made an opening statement and then answered questions.

At 4:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

Mme Louise Rozon, directrice générale;

M. Eric Fraser, responsable du service d'aide aux consommateurs;

M. Jacques St-Amant, avocat-rechercheur; et

M. Sidney Ribaux, coordonnateur de projet.

Du Groupe de travail des églises sur les responsabilités des sociétés:

M. Bill Davis, directeur du groupe de travail sur l'accès aux services bancaires pour les groupes à faible revenu;

Le révérend Dalton Jantzi, ministre de l'Église mennonite de l'Est du Canada; et

M. Bernard Dufresne, codirecteur, Bureau des affaires sociales, Conférence des évêques catholiques du Canada.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté:

Mme Lynne Toupin, directrice exécutive.

Du Conseil canadien du commerce de détail:

Mme Diane Brisebois, présidente et chef de la direction;

M. Ken Morrison, conseiller sur les banques et président, Ken Morrison Consulting Inc.; et

M. Ray Bird, président, comité des banques et vice-président, Sears Canada Inc.

De la Trimark Investment Management Inc.:

M. Brad Badeau, vice-président principal et chef des services financiers.

En conformité avec son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité reprend son examen de l'état du système financier au Canada et plus particulièrement de la législation régissant les institutions financières.

MM. Fred Buhler, Willem Veger, Kenichiro Tanaka et Stephen Frhr. von Romberg Droste zu Senden font des déclarations et répondent aux questions, aidés de M. Barry Munholland.

M. Bill Davis, Mme Louise Rozon et Mme Lynne Toupin font des déclarations et répondent aux questions, aidés du révérend Dalton Jantzi, de MM. Eric Fraser, Jacques St-Amant et Sidney Ribaux.

Mme Diane Brisebois fait une déclaration et répond aux questions, aidée de MM. Ken Morrison et Ray Bird.

M. Brad Badeau fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

À 16 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 3, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:00 a.m., to examine the state of the financial system in Canada (review of financial sector legislation).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our witnesses this morning from GE Capital are Michael Davies, Vice-President and General Counsel, and Bob Weese, Vice-President, Government Affairs.

Welcome.

Mr. Michael Davies, Vice-President and General Counsel, General Electric Capital Canada Inc.: As you will have noticed, we have quite a large entourage this morning. That is because GE Capital is involved in 14 or 15 totally different financial services businesses in Canada and we thought it best to bring people who have knowledge in each of those businesses in order to be able to answer any questions that might arise.

The Chairman: Before we start, are your various companies, such as your equipment financing line and your retail financial services, actually separate companies?

Mr. Davies: Some are and some are not. In the case of equipment finance, yes, it is a separate company. In the case of retailer, it carries on business under GE Capital Canada Inc., which houses five or six different capital businesses. Some have their own corporate entity. There are approximately 12 different corporate entities. However, they are all wholly-owned subsidiaries of GE Capital.

The Chairman: So when I hear of GE Capital doing something, it may be the parent company or it may be one of the subsidiaries.

Mr. Davies: Yes, all 100 per cent owned; all under the same umbrella.

Senator Angus: Are they all in financial services or are you in other businesses as well?

Mr. Davies: They are all in financial services, senator, as we describe financial services. Computer sales and leasing is one of our businesses, called Technology Services. We consider that a financial services business; part of the GE Capital operations. However, only a few of our businesses in Canada overlap with what banks do, although we treat them in the wide sense as financial services businesses.

Mr. Bob Weese, Vice-President, Government Affairs: If I might just add a supplementary comment, General Electric does have other businesses in Canada that are not financial services businesses and not part of GE Capital.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 3 octobre 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner l'état du système financier canadien (examen de la législation régissant les institutions financières).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous entendons d'abord ce matin des témoins de Capital générale électrique du Canada: le vice-président et avocat-conseil, M. Michael Davies, et le vice-président aux Affaires gouvernementales, M. Bob Weese.

Bienvenue.

M. Michael Davies, vice-président et avocat-conseil, General Electric Capital Canada Inc.: Vous aurez sûrement remarqué que nous sommes relativement nombreux ici ce matin. C'est parce que GE Capital a des liens au Canada avec une quinzaine de sociétés de services financiers tout à fait différentes; nous avons donc pensé qu'il serait utile d'avoir avec nous des gens qui connaissent chacune de ces sociétés pour qu'ils puissent répondre à toutes vos questions.

Le président: Avant de commencer, j'aimerais savoir si toutes ces sociétés, par exemple celles qui s'occupent du financement d'équipement ou du financement de la vente au détail, sont vraiment des sociétés distinctes.

M. Davies: Certaines le sont et d'autres pas. Dans le cas du financement d'équipement, il s'agit effectivement d'une entreprise distincte. Mais les services liés à la vente au détail relèvent de Capital générale électrique du Canada Inc., qui regroupe cinq ou six sociétés financières différentes. Certaines — une douzaine environ — ont leur propre raison sociale. Mais toutes sont des filiales appartenant entièrement à GE Capital.

Le président: Donc, quand on entend dire que GE Capital fait quelque chose, il peut s'agir de la société mère ou d'une de ses filiales.

M. Davies: Oui, mais toutes ces filiales lui appartiennent à 100 p. 100; elles sont toutes regroupées sous la même bannière.

Le sénateur Angus: Est-ce qu'elles s'occupent toutes de services financiers ou si vous êtes présents dans d'autres domaines également?

M. Davies: Elles offrent toutes des services financiers, sénateur, du moins dans le sens où nous l'entendons. Une de nos entreprises, Technology Services, s'occupe de la vente et de la location d'ordinateurs. Nous considérons qu'il s'agit d'une société de services financiers; cela fait partie du fonctionnement de GE Capital. Mais au Canada, il y a seulement quelques-unes de nos sociétés qui offrent sensiblement les mêmes services que les banques, même si nous les considérons comme des sociétés de services financiers au sens large.

M. Bob Weese, vice-président aux Affaires gouvernementales: Permettez-moi d'ajouter un petit commentaire: la Générale Électrique possède au Canada d'autres sociétés qui ne s'occupent pas de services financiers et qui ne font pas partie de GE Capital.

Senator Angus: I understood that you at one time owned a courier or overnight express business, such as Purolator. That is why I asked that question.

Mr. Davies: Yes, we did own that for a while, then it was sold. That was just one of our regular businesses.

On behalf of GE Capital Canada, and our parent company, GE Capital, we welcome this opportunity to present our views on the white paper.

First, a little more background on GE Capital might be helpful. It is owned 100 per cent by General Electric Company and now accounts for slightly in excess of one-third of the worldwide revenues of General Electric. I am talking about the worldwide business. GE Capital, our parent company, is headquartered in Stamford, Connecticut. It is a diversified financial services company with approximately 25 businesses, approximately \$200 billion in assets and a triple-A credit rating.

GE Capital, through its Canadian affiliates, has been in Canada since 1937 and at the current moment has approximately \$5 billion in net earning assets through various Canadian businesses and over 2,000 employees in Canada. Our headquarters are in Mississauga, Ontario, although we have offices across the country. We are involved in over a dozen different financial services business. These include equipment leasing and financing, auto leasing, rail car leasing, retail sales financing, industrial project funding and commercial real estate financing, among others.

How does what we do relate to what banks do in Canada? Actually, there is a relatively minimal degree of overlap between the Canadian businesses of GE Capital and what Canadian banks do. Some services offered by GE Capital, for example, particularly our equipment financing business, overlap with the businesses that Canadian banks carry on, but usually our services tend to be complementary rather than directly competitive with the banks. We usually serve different customer needs.

We tend to lend on the basis of debt-to-operating-cash-flow ratios rather than debt-to-equity ratios. Therefore, we often provide funding in situations outside a bank's comfort zone.

We have a very detailed knowledge worldwide of the equipment we are financing. Therefore, we are quite prepared and able to offer higher financing ratios.

We have a global reach in the remarketing of our equipment because we are located around the world. This often enables us to offer financing to small and medium businesses where financing might not otherwise be available.

Le sénateur Angus: Si je me souviens bien, vous possédiez à une certaine époque un service de messageries ou de livraison rapide comme Purolator. C'est pour cela que j'ai posé cette question.

M. Davies: Oui, nous en avons un à un moment donné, et nous l'avons vendu. C'était une de nos sociétés parmi d'autres.

Au nom de Générale Électrique Capital du Canada et de notre société mère, GE Capital, nous sommes heureux d'avoir aujourd'hui l'occasion de vous présenter nos vues sur le Livre blanc.

Permettez-moi tout d'abord de situer un peu mieux GE Capital. Il s'agit d'une société qui appartient entièrement à la compagnie General Electric et qui contribue actuellement pour un peu plus du tiers à ses recettes globales. Je veux parler bien sûr de ses recettes à l'échelle mondiale. Notre société mère, GE Capital, a son siège social à Stamford, Connecticut. Elle offre des services financiers diversifiés et comprend environ 25 entreprises; elle possède un actif d'à peu près 200 milliards de dollars et bénéficie d'une cote de crédit triple A.

Par l'entremise de ses filiales canadiennes, GE Capital est présente ici depuis 1937; elle possède actuellement un actif productif net d'environ 5 milliards de dollars dans différentes sociétés canadiennes et emploie plus de 2 000 personnes au Canada. Notre siège social se trouve à Mississauga, en Ontario, mais nous avons des bureaux partout au pays. Nous sommes engagés dans plus d'une douzaine d'activités touchant les services financiers, notamment la location et le financement d'équipement, la location d'automobiles et de wagons de chemin de fer, le financement de la vente au détail, le financement de projets industriels et le financement immobilier commercial.

Quel est le rapport entre ces activités et celles des banques canadiennes? En fait, il y a relativement peu de chevauchement entre les activités de GE Capital au Canada et celles des banques canadiennes. Certains services offerts par GE Capital, en particulier nos services de financement d'équipement, chevauchent ceux qu'offrent les banques canadiennes, mais en général, ils ont tendance à être complémentaires plutôt que directement concurrentiels. Ils répondent habituellement aux besoins d'un clientèle différente.

Nous prêtons normalement en fonction du ratio de l'endettement par rapport à la marge brute d'autofinancement plutôt que du ratio d'endettement simple. Par conséquent, nous fournissons souvent du financement à des gens à qui les banques hésitent à consentir des prêts.

Nous connaissons très bien l'équipement que nous finançons dans le monde entier. Nous sommes donc en mesure d'offrir des ratios de financement plus élevés.

Nous avons des débouchés partout dans le domaine de la revente d'équipement parce que nous avons des filiales dans le monde entier. Cela nous permet souvent d'offrir à des petites et moyennes entreprises des capitaux qu'elles ne pourraient pas obtenir autrement.

We have also followed counter-cyclical investment strategies. When the banks are getting out of a particular area, such as commercial real estate, we then step into that particular area and fill a gap.

Finally, we are also a full-service provider of bundled services and value-added services to Canadian business. In addition to financing, we also offer equipment maintenance, management reporting in our fleet leasing where we manage the entire fleet for numerous major industries, discount purchasing and then remarketing of the equipment at the end of the term of the lease. It is a full-service type of operation.

Is GE Capital a bank? No, it is not. It is not a bank in the United States or anywhere else, and it does not take deposits. It does, however, fall within the very broad definition in the Bank Act of what constitutes a foreign bank because the nature of the services it carries on in the United States overlap with some of the services a bank can carry on. As a result, on several occasions we have had to obtain cabinet consent under section 521 of the Bank Act either to acquire a business in Canada or to reorganize one of our financial businesses here. Two years ago, we were obliged, as a condition of obtaining one of those consents, to sign an undertaking with OSFI which restricted our activities in certain ways and, in particular, prohibited us from engaging in retail funding.

That brings us to the white paper itself. The proposal in the white paper which is of particular interest to us is that which relates to near banks. A near bank is defined in the white paper as a foreign entity that does not take deposits, is not regulated as a bank in its own jurisdiction, but provides one or more type of banking services. That is what GE Capital is; that is what GMAC or Chrysler Credit is. Our parent companies are not banks, and we do not take deposits, nor does our parent. However, we do overlap and provide one or more banking services.

Since the inception of the Bank Act review about a year ago, it has been our public position that companies such as GE Capital, which do not take deposits, should be totally free from the provisions of the Bank Act and from any regulation or oversight under the Bank Act. This is for a number of reasons.

As I mentioned, GE Capital is not a bank. We are not regulated in the United States or elsewhere as a bank. We do not take retail deposits, nor do any of the Canadian subsidiaries. We do not participate in the payment system, and we do not expose the system to losses under CDIC insurance. Therefore, there are really no deposit or protection issues.

In our view, regulatory oversight in these circumstances imposes needless administrative costs, delays and uncertainties for both the government and the company and serves no apparent public policy purpose.

Nous avons également appliqué avec succès des stratégies d'investissement anticycliques. Lorsque les banques se retirent d'un marché donné, par exemple le secteur immobilier commercial, nous nous y lançons et nous comblons le vide qu'elles y ont laissé.

Enfin, nous offrons aussi aux entreprises canadiennes une gamme complète de services groupés et de services à valeur ajoutée. En plus du financement, nous offrons des services d'entretien d'équipement, de location et de gestion de parcs automobiles — nous gérons en effet l'ensemble du parc automobile de nombreuses grandes entreprises. Nous assurons aussi des services d'achat à rabais et de revente d'équipement en fin de bail. Nos services sont très complets.

Est-ce que GE Capital est une banque? Non, ce n'en est pas une, ni aux États-Unis ni ailleurs, et elle n'accepte pas de dépôts. Elle est par contre une «banque étrangère» selon la définition très générale contenue dans la Loi sur les banques, parce que le genre de services qu'elle offre aux États-Unis s'apparente à certains de ceux qu'une banque peut offrir. Par conséquent, nous avons dû à plusieurs reprises obtenir une autorisation du Cabinet en vertu de l'article 521 de la Loi sur les banques, soit pour acquérir une nouvelle société au Canada, soit pour réorganiser l'une ou l'autre des sociétés financières que nous possédons ici. Il y a deux ans, pour obtenir une autorisation de ce genre, nous avons dû nous engager par écrit auprès du BSIF à restreindre nos activités de diverses façons et, plus particulièrement, à ne pas nous financer sur le marché de détail.

Ce qui nous amène au Livre blanc lui-même. La proposition qui nous intéresse tout particulièrement, dans ce Livre blanc, est celle qui porte sur les quasi-banques. D'après la définition qu'en donne le Livre blanc, une quasi-banque étrangère est une entité qui n'accepte pas de dépôts, qui n'est pas soumise à la réglementation bancaire dans son pays d'origine, mais qui offre un ou plusieurs services de nature bancaire. C'est le cas de GE Capital, tout comme de GMAC ou de Chrysler Credit. Nos sociétés mères ne sont pas des banques; elles n'acceptent pas de dépôts, et nous non plus. Mais nous offrons des services de nature bancaire, et c'est dans ce sens-là qu'il y a un certain chevauchement.

Depuis le début de l'examen de la Loi sur les banques l'an dernier, nous avons dit publiquement que les sociétés comme GE Capital, qui n'acceptent pas de dépôts, ne devraient absolument pas être assujetties aux dispositions de la Loi sur les banques, ni à la réglementation et à la surveillance qui en découlent, et ce pour un certain nombre de raisons.

Comme je l'ai mentionné, GE Capital n'est pas une banque. Nous ne sommes pas assujettis à la réglementation bancaire, ni aux États-Unis, ni ailleurs. Nous n'acceptons pas de dépôts de détail, et nos filiales canadiennes non plus. Nous ne participons pas au système de paiements et nous ne l'exposons donc pas à des pertes découlant de l'assurance-dépôts. Par conséquent, la question des dépôts ou de leur protection ne se pose pas vraiment.

À notre avis, la surveillance réglementaire dans ces circonstances impose des coûts administratifs, des retards et des incertitudes inutiles, tant pour le gouvernement que pour les sociétés, et ne semble pas nécessaire dans l'intérêt public.

Cabinet approvals under the Bank Act are currently required for inter-company reorganizations. If we want to transfer financial service assets from Company A to Company B in Canada, both of which we own 100 per cent, we have to go through the OSFI approval process and up to cabinet for approval.

Similarly, if we obtained approval to acquire the assets of a particular company and then a couple of years later wanted to expand that business within the same type of business, the Bank Act, as worded, would trigger the obligation to seek approval and go through this cumbersome process of going up to cabinet to do so.

Another reason that we believe we should be totally free from regulation is that our major competitors in Canada are not banks but other asset-based lenders. Canadian-based and Canadian-owned companies such as Newcourt Credit Group are our principal competitors. They are not subject to any bank oversight in Canada. When they go to the United States, they are not subject to any oversight as a bank, but they are subject to exactly the same regulations as is GE Capital.

In our view, the notion of national treatment under NAFTA and the WTO suggests that foreign banks such as GE Capital should be entitled to treatment similar to that received by the domestic asset-based lenders with which we compete.

Finally, the white paper proposal as put forward, insofar as it applies to near banks, will result in all foreign near banks being treated in the same manner. At the moment, only those foreign near banks which have had to apply under the Bank Act for approval have had to sign this undertaking and restrict their activities in Canada. Those which have not made an acquisition have remained unregulated and have not had to sign an undertaking. The white paper proposes to treat all near banks the same. In our view that will eliminate this discrepancy.

We agree and strongly support the white paper proposal in principle that near banks should be freer from regulation in Canada. How is this greater freedom proposed to be accomplished?

The white paper contemplates that once a foreign near bank has received approval under the Bank Act to enter into Canada — which approval we received many years ago — it would be free from future regulation provided that its activities remain outside of retail funding.

It just so happens that GE Capital Canada has gone to market now for several years with instruments in excess of \$100,000. That was the proposed definition by OSFI for retail funding. That proposal relating to the prohibition against retail funding did not create any problem for us personally. However, we appreciate that it created serious concerns and problems for many others who were borrowing money in the commercial paper market and mid-term market in amounts of \$5,000, \$10,000. I believe the investment dealers may have appeared before this committee

À l'heure actuelle, le Cabinet doit approuver les réorganisations interentreprises aux termes de la Loi sur les banques. Si nous voulons transférer des éléments d'actif de la Compagnie A à la Compagnie B, au Canada, même si ces deux sociétés nous appartiennent à 100 p. 100, nous devons obtenir l'approbation du BSIF et même du Cabinet.

De même, si nous étions autorisés à acquérir l'actif d'une société et que nous voulions étendre l'activité de cette société dans le même domaine quelques années plus tard, la Loi sur les banques, telle qu'elle est libellée actuellement, nous obligerait à demander une autorisation au Cabinet, ce qui est un processus long et compliqué.

Si nous estimons que nos activités ne devraient pas être réglementées, c'est aussi parce que nos principaux concurrents au Canada ne sont pas des banques, mais d'autres prêteurs sur actif. Ce sont des sociétés qui appartiennent à des Canadiens et qui ont leur siège social au Canada, par exemple Newcourt Credit Group. Or, ces sociétés ne sont pas assujetties à la réglementation bancaire au Canada. Et si elles s'installent aux États-Unis, elles ne sont pas surveillées non plus comme le sont les banques; elles sont soumises exactement à la même réglementation que GE Capital.

Conformément à la notion de traitement national définie dans les accords de l'ALÉNA et de l'OMC, les quasi-banques étrangères comme GE Capital devraient être traitées de la même façon que les prêteurs sur actif du pays même, puisque c'est à eux qu'elles font concurrence.

Pour finir, la proposition contenue dans le Livre blanc, dans la mesure où elle s'appliquerait aux quasi-banques, ferait en sorte que toutes les quasi-banques étrangères seraient traitées de la même façon. Actuellement, seules celles qui ont eu à demander une autorisation en vertu de la Loi sur les banques ont dû signer cet engagement et restreindre leurs activités au Canada. Celles qui n'ont fait aucune acquisition ne sont toujours pas réglementées et n'ont pas eu à signer d'engagement. Le Livre blanc propose de traiter toutes les quasi-banques de la même façon. À notre avis, cette proposition permettrait d'éliminer cette contradiction.

Nous sommes tout à fait d'accord sur le principe d'un assouplissement de la réglementation applicable aux quasi-banques au Canada. Mais comment cet assouplissement s'effectuerait-il?

Le Livre blanc prévoit que, une fois qu'elles seraient autorisées aux termes de la Loi sur les banques à s'implanter sur le marché canadien — ce qu'elles ont été il y a bien des années —, les quasi-banques n'auraient pas à se soumettre à d'autres règlements dans la mesure où elles ne se financeraient pas sur le marché de détail.

Or, il se trouve que GE Capital Canada met sur le marché depuis plusieurs années des instruments financiers dont la valeur dépasse 100 000 \$. C'est le seuil proposé par le BSIF pour définir le financement sur le marché de détail. La proposition portant sur l'interdiction de se financer sur le marché de détail ne nous pose aucun problème. Mais nous comprenons qu'elle constitue un sérieux casse-tête pour beaucoup d'autres sociétés qui se financent sur le marché du papier commercial et le marché à moyen terme, par exemple pour des sommes de 5 000 \$ ou 10 000 \$. Il me

expressing the same concerns about this definition of retail funding.

We understand that discussions are currently taking place with OSFI and the Department of Finance regarding these concerns and that OSFI intends to devise a revised proposal for differentiating between a near bank and a bank. We anticipate having the opportunity to provide comment on those proposals as they are brought forward.

We also appreciate that concerns have been expressed to this committee by other companies, which are in fact foreign banks, as to the impact of the white paper on them. The white paper, in its proposals, distinguishes between two categories. The first is a near bank, such as GE Capital, Chrysler Credit and GMAC, whose parents are not foreign banks and who are not involved in doing real banking activity. We are one of them and we are the furthest removed from being a bank.

There is, then, the second entity that is a foreign bank in its home jurisdiction, for example, Capital One Financial Corporation, TransCanada Credit, et cetera. The issue for them under the white paper proposal is whether or not they should automatically, as the proposal puts forward, be a bank and have to become a bank in Canada. They argue that the real policy issue is whether they carry on a real banking business in Canada, not what they are at home. But that issue is a totally different consideration from the ones that near banks have. We are not a bank at home or here, and that is the near bank policy that we support.

In conclusion, GE Capital is involved in a variety of financial services. None of them attract regulation under the Bank Act when they are conducted by similar domestic companies. We are not in the banking business. Our major competitors in Canada are not banks. As well, the notion of national treatment suggests that we should be subject to no more regulation than similar domestic near banks in Canada.

Although we are of the view that there should be no regulation or conditions whatsoever relating to near banks carrying on business in Canada, subject to resolution of this retail funding issue and on the understanding, which OSFI has confirmed, that existing undertakings will be terminated, we support the principles of the white paper relative to near banks. Those on foreign banks are a different matter, and we are not impacted by that.

Subject to resolution of these matters, we support the proposal which would free near banks from regulation in Canada.

Mr. Chairman, we would invite any questions.

semble d'ailleurs que les courtiers en valeurs mobilières ont comparu devant votre comité pour exprimer les mêmes préoccupations au sujet de cette disposition relative au financement sur le marché de détail.

On nous a dit qu'il y avait des discussions en cours à ce sujet avec le BSIF et le ministère des Finances, et que le BSIF avait l'intention de présenter une proposition révisée qui établirait une distinction entre les quasi-banques et les banques. Nous nous ferons un plaisir de commenter cette proposition lorsqu'elle sera déposée.

Nous comprenons aussi les préoccupations que d'autres sociétés, qui sont en fait des banques étrangères, ont exprimées devant le comité au sujet des répercussions qu'auraient pour elles les propositions contenues dans le Livre blanc. En effet, le Livre blanc établit une distinction entre deux catégories d'institutions. Il y a d'abord les quasi-banques comme GE Capital, Chrysler Credit et GMAC, dont la société mère n'est pas une banque étrangère et qui ne s'occupent pas véritablement d'activités bancaires. C'est notre cas; nous sommes très loin d'être une banque.

Il y a d'autre part les entités dont la société mère est une banque étrangère; c'est le cas par exemple de la Capital One Financial Corporation et de TransCanada Credit. La question qui se pose à leur sujet, par suite de la proposition contenue dans le Livre blanc, c'est si elles devraient ou non être considérées automatiquement comme des banques, comme le prévoit le Livre blanc, et être tenues de fonctionner comme des banques au Canada. Ces institutions soutiennent que, ce qui compte vraiment, c'est de savoir si elles offrent des services bancaires au Canada, et non ce qu'elles font chez elles. Mais la question est tout à fait différente dans le cas des quasi-banques. Nous ne sommes pas des banques, ni l'étranger ni ici, et nous appuyons la politique proposée dans le cas des quasi-banques.

Pour conclure, GE Capital offre toute une gamme de services financiers. Aucun de ces services n'est réglementé en vertu de la Loi sur les banques lorsqu'il est assuré par une entreprise canadienne semblable. Nous ne sommes pas dans le domaine bancaire. Nos principaux concurrents au Canada ne sont pas des banques. Et par ailleurs, conformément à la notion de traitement national, nous estimons que nous ne devrions pas être réglementés davantage, au Canada, que les quasi-banques canadiennes semblables.

Même si nous sommes d'avis que les quasi-banques qui sont implantées au Canada ne devraient être soumises à aucune réglementation ni à aucune condition particulière, nous appuyons les principes énoncés dans le Livre blanc au sujet des quasi-banques, sous réserve d'un règlement satisfaisant de la question du financement sur le marché de détail et à condition — comme le BSIF l'a confirmé — que les engagements actuels ne soient plus nécessaires. Quant aux propositions sur les banques étrangères, c'est une autre histoire, et cela ne nous touche pas.

Si ces problèmes sont résolus, nous appuyons la proposition qui allégerait la réglementation visant les quasi-banques au Canada.

Monsieur le président, nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Senator Angus: I should like to welcome you, Mr. Davies, and your colleagues.

You have been following our deliberations and the issues arising from the white paper. If I fully understand your conclusion, you are quite comfortable with the white paper as it is drafted, subject to the resolution on retail funding.

Mr. Davies: As it applies to us, yes.

Senator Angus: But even that resolution is of marginal concern to you because you are not in the market at those lower levels. Am I correct on that?

Mr. Davies: Yes, although we do understand that, as a result of the retail funding definition creating such serious problems for others in the marketplace, we need to wait to see what is brought forward as an alternative. We anticipate that we would be comfortable with what is brought forward, but we must wait to see that definition.

Senator Angus: Do I understand that, basically, the 12-plus businesses that you carry out in Canada in the financial services industry are all unregulated and that the only regulation to which you have been subjected is at the entry level, where you have had to give an undertaking or get the Order in Council?

Mr. Davies: Yes. It is really a gatekeeper type of control. If you want to enter a business or make an acquisition, you must go through this process, which can be quite lengthy and cumbersome.

Senator Angus: I understood you to say that even that is unnecessary.

Mr. Davies: The white paper confirms that that is necessary, as long as you meet these two requirements.

Senator Angus: As a FNB, or a foreign near bank as defined in the white paper and in some of the other documentation, by definition you are not a foreign bank. Yet, witness after witness has told us that they are being categorized as a foreign bank under the said definitions, even though the things they do involve even less bank services or bank-related services than the ones you provide. That occurs strictly because of their so-called parentage. In other words, somewhere down the chain of ownership to their U.S. parents, there is someone who, in some remote fashion, according to our government, walks, smells or looks like a bank. They then become subject to all kinds of regulation, and not on a level playing field with you.

Mr. Davies: We appreciate their concern, and we do not disagree with the positions they are putting forward. We are not on the opposite side. We are saying that we are not a bank in the United States. Therefore, the policy issue which seems to be before yourselves and the government at the moment is whether, if you are considered to be a bank in your home jurisdiction, you should be considered a bank in Canada for all purposes, or whether, regardless of what you are in your home country, you should address the services being offered in Canada as the basis of regulation. On either test we meet the criteria because we are not a

Le sénateur Angus: Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Davies, ainsi qu'à vos collègues.

Vous avez suivi nos délibérations et examiné les questions que pose le Livre blanc. Si j'ai bien compris votre conclusion, vous êtes relativement satisfaits du texte actuel du Livre blanc, sauf pour ce qui est de la question du financement sur le marché de détail.

M. Davies: En ce qui nous concerne, oui.

Le sénateur Angus: Mais même cette question vous préoccupe assez peu parce que vous n'êtes pas présents sur ce genre de marché, n'est-ce pas?

M. Davies: Effectivement, mais comme cette question du financement sur le marché de détail crée des problèmes sérieux pour d'autres joueurs, nous devons attendre de voir ce qu'on nous proposera comme solution de rechange. Nous prévoyons que la proposition sera acceptable pour nous, mais nous ne pouvons pas nous prononcer avant de l'avoir vue.

Le sénateur Angus: Si je comprends bien, la douzaine de sociétés que vous possédez au Canada dans le domaine des services financiers sont toutes déréglées; la seule réglementation à laquelle vous avez dû vous plier, c'est au moment de votre entrée au Canada, puisque vous avez alors été obligés de signer un engagement ou d'obtenir un décret du conseil?

M. Davies: Oui. C'est vraiment un contrôle d'entrée. Si vous voulez vous lancer dans un secteur ou faire une acquisition, vous devez passer par là, et c'est un processus qui peut être assez long et compliqué.

Le sénateur Angus: Vous avez dit que même ce contrôle-là était inutile?

M. Davies: Le Livre blanc confirme qu'il n'est pas nécessaire, dans la mesure où les sociétés respectent ces deux exigences.

Le sénateur Angus: Si vous êtes une quasi-banque étrangère, au sens de la définition contenue dans le Livre blanc et dans certains autres documents, vous n'êtes évidemment pas une banque étrangère. Pourtant, bien des témoins nous ont dit que leurs sociétés étaient considérées comme des banques étrangères en vertu de cette définition, même si elles offrent encore moins de services bancaires ou de services connexes que vous. C'est strictement à cause de la nature de leur société mère. Autrement dit, quelque part dans la chaîne d'affiliation qui les relie à leur société mère américaine, il y a quelqu'un qui, de près ou de loin, d'après les gens de notre gouvernement, a toute les apparences d'une banque. Ces sociétés sont dès lors assujetties à toutes sortes de règlements et ne sont donc pas sur le même pied que vous.

M. Davies: Nous comprenons leurs préoccupations et nous ne contestons pas leur position. Nous ne sommes pas de l'autre côté de la clôture. Ce que nous disons, c'est que notre société mère n'est pas une banque aux États-Unis. Par conséquent, ce que vous et le gouvernement devez déterminer pour le moment, c'est si une institution considérée comme étant une banque dans son pays d'origine devrait être considérée de la même façon au Canada à tous les égards, ou si la réglementation devrait s'appliquer selon les services offerts au Canada, quels que soient les services offerts par la société dans son pays d'origine. De toute façon, nous

bank and the services we offer in Canada are not core banking. They are the same type of services that unregulated Canadian companies offer.

The issue is whether foreign banks that should be regulated automatically as banks or whether the current policy should continue, namely, that if your parent is a "foreign bank," there is a review on an ad hoc, case-by-case basis, as has been done in the past. Capital One went through this process as a foreign bank and obtained approval. That is a policy issue that must be determined, but it is not one which impacts directly on our case. Our parent company is not a foreign bank.

Senator Angus: I also understood you to say that you are sympathetic to the position of your competitors who are falling into that anomalous definition, and you are not here to take issue with their position.

Mr. Davies: We are not here to oppose their position at all. If they manage to convince people that, as a foreign bank, they should have access to Canada on a selective basis, or that there should be a review to see what they are doing and to determine their status on an individual basis, we have no opposition to that whatsoever.

Senator Angus: And you are aware that many of them came into Canada with the understanding that it was a free and open market?

Mr. Davies: Yes. I am very sympathetic to their concerns, but it is not a problem which impacts on us because we do not fall into that situation.

Senator Angus: You mentioned, for example, the 12-plus businesses and financial service industry. You emphasized in your opening that you are not a bank. Am I missing anything, or did you do that simply to make it clear that you qualify under the definition as an FNB as opposed to some other thing?

Mr. Davies: It is for that purpose, because there has been some confusion. It is not always easy to understand the difference between a near bank and a real bank.

I also want to make it clear that when we say we support the white paper proposal, we do not support the proposal to keep foreign banks out of Canada. We support the proposal insofar as it frees things up for near banks. If it turns out that things are freed up for foreign banks as well, that is fine by us. We are not opposed to that, but it is a different issue.

When we say that we are not a bank, we mean that we are not regulated as a bank in the United States. The U.S. does not consider GE Capital or any of its businesses to be a bank. Similarly, it does not consider GE Capital in other countries to be a bank. The wide definition of "foreign bank" in the Canada Bank Act takes in General Electric Company due to its parent company. The white paper proposal recognizes that there should be a distinction, and they have drawn it at the near bank level. It may be that it needs to be withdrawn.

répondons aux critères parce que nous ne sommes pas une banque et parce que les services que nous offrons au Canada ne sont pas des services bancaires de base. Ce sont des services semblables à ceux qu'offrent des entreprises canadiennes non réglementées.

La question est de savoir si les banques étrangères devraient être assujetties automatiquement à la réglementation bancaire ou s'il faudrait maintenir la politique actuelle, à savoir un examen au cas par cas si la société mère est une «banque étrangère». Capital One s'est soumise à ce processus à titre de banque étrangère et a obtenu l'autorisation nécessaire. C'est une question que vous devez régler, mais elle n'a pas d'incidence directe sur notre cas puisque notre société mère n'est pas une banque étrangère.

Le sénateur Angus: Vous avez dit aussi que vous compreniez la position de vos concurrents qui sont visés par cette anomalie et que vous n'étiez pas ici pour contester cette position.

M. Davies: Nous ne sommes certainement pas ici pour nous opposer à leur position. Si ces sociétés réussissent à convaincre les gens qu'elles devraient pouvoir s'implanter au Canada de façon sélective, en tant que banques étrangères, ou qu'elles devraient faire l'objet d'un examen visant à déterminer ce qu'elles font et le statut que chacune devrait avoir, nous n'avons absolument aucune objection à cela.

Le sénateur Angus: Et vous savez que beaucoup de ces sociétés se sont implantées au Canada parce qu'elles pensaient bénéficier ici d'un marché libre et ouvert?

M. Davies: Oui. Je comprends très bien leurs préoccupations, mais ce n'est pas un problème qui nous touche parce que nous ne sommes pas dans la même situation.

Le sénateur Angus: Vous avez mentionné par exemple votre douzaine de sociétés, et vous avez parlé du secteur des services financiers. Dans vos remarques préliminaires, vous avez insisté sur le fait que vous n'êtes pas une banque. Est-ce que j'ai manqué quelque chose ou si vous avez dit cela simplement pour nous faire comprendre que vous devriez être considérés comme une «quasi-banque étrangère» et pas autrement?

M. Davies: Oui, parce qu'il y a eu une certaine confusion. Il n'est pas toujours facile de comprendre la différence entre une quasi-banque et une vraie banque.

Je tiens également à préciser que, quand nous appuyons la proposition du Livre blanc, il ne s'agit pas d'exclure toutes les banques étrangères du Canada. Nous appuyons la proposition dans la mesure où elle faciliterait les choses aux quasi-banques. S'il s'avère que les choses sont plus faciles aussi pour les banques étrangères, cela ne nous dérange pas. Nous ne sommes pas contre, mais c'est une autre histoire.

Quand nous disons que nous ne sommes pas une banque, c'est parce que nous ne sommes pas soumis à la réglementation bancaire aux États-Unis. Les Américains ne définissent pas GE Capital — ni aucune de ses sociétés d'ailleurs — comme une banque. De même, ils ne considèrent pas que les sociétés de GE Capital dans d'autres pays sont des banques. La définition très large du concept de «banque étrangère» dans la Loi sur les banques du Canada s'applique à la Générale Électrique à cause de sa société mère. La proposition contenue dans le Livre blanc

Senator Angus: You mentioned some of your unregulated competitors. I want to be sure we understand who they are. You have mentioned Newcourt.

Mr. Davies: There is Newcourt and ComCorp.

Ms Diane Hébert, Vice President Legal Affairs, Equipment Financing, General Electric Capital Canada Inc.: All asset-based lenders be would be the most important competitors.

Mr. Armin Sachse, Vice President, Marketing, Equipment Financing, General Electric Capital Canada Inc.: There is also the large range of captive finance companies which are operating in Canada, such as Caterpillar Credit.

Senator Angus: Are you familiar with Congress Financial or the company owned by Corestates, or are they not a competitor of yours?

Mr. Sachse: No, they are not.

Mr. Davies: I am not familiar with them myself, senator. I believe that they are appearing or have appeared. I understand that they have this foreign bank issue.

Senator Angus: They are an asset-based lender and they do have a lineage to a bank in the United States.

Mr. Davies: Their parent is a bank and they got caught by this foreign bank definition.

Senator Angus: Are there any other issues which are of interest to you in that white paper? Let us take, for example, the intention to set up a task force on the financial services industry generally in Canada. Would it be your intention to appear there? Do you have any other issues that may be of interest to us?

Mr. Davies: I do not believe, senator, that the agenda for the scope of the investigation by the task force has yet been defined. To the extent that they are looking at matters which impact on us, or in which we have an interest, or to which we have a contribution to make by putting forward suggestions, we certainly would look to the possibility of making representations to the task force. It is a little early in the day. We have not made a definite decision.

Senator Angus: Basically you are happy. You are operating in a free and open marketplace in a substantially unregulated way and you would just be happy with the status quo?

Mr. Davies: No, actually, senator, our concern with the status quo has been that when we make a move, whether it is an internal reorganization or adding another company, we have to go through this lengthy process, which is cumbersome, time consuming and costly for both the government and ourselves, in order to get approval to carry on a business which most of our Canadian competitors carry on without any such approval. We are saying the same as the white paper is saying, that there is no real public policy purpose today to maintain this gatekeeper regime over

reconnaît qu'il devrait y avoir une distinction, et on a tiré la ligne au niveau des quasi-banques. Mais il faudrait peut-être supprimer cette distinction.

Le sénateur Angus: Vous avez parlé de certains de vos concurrents non réglementés. J'aimerais que tout le monde comprenne bien de qui il s'agit. Vous avez mentionné Newcourt.

M. Davies: Il y a Newcourt et ComCorp.

Mme Diane Hébert, vice-présidente aux Affaires juridiques, Financement d'équipement, Capital générale électrique du Canada Inc.: Tous les prêteurs sur actif sont des concurrents particulièrement importants.

M. Armin Sachse, vice-président au Marketing, Financement d'équipement, Capital générale électrique du Canada Inc.: Il y a aussi toute la gamme des sociétés de financement captives qui existent au Canada, par exemple Caterpillar Credit.

Le sénateur Angus: Connaissez-vous Congress Financial ou la compagnie qui appartient à Corestates; ce ne sont pas vos concurrents?

M. Sachse: Non.

M. Davies: Je ne les connais pas moi-même, sénateur. Je pense que ces sociétés ont comparu devant vous ou qu'elles vont comparaître. Si j'ai bien compris, elles sont visées par cette question des banques étrangères.

Le sénateur Angus: Il s'agit d'un prêteur sur actif, qui est lié à une banque aux États-Unis.

M. Davies: La société mère est une banque, et c'est pourquoi cette société est considérée comme une banque étrangère.

Le sénateur Angus: Y a-t-il d'autres éléments qui vous intéressent dans le Livre blanc? Prenons par exemple le projet de création d'un groupe de travail qui examinerait l'ensemble de l'industrie des services financiers au Canada. Est-ce que vous aimeriez comparaître devant ce groupe de travail? Avez-vous d'autres idées qui pourraient nous intéresser?

M. Davies: Sénateur, il me semble que l'ampleur de l'enquête que mènera ce groupe de travail n'est pas encore définie. S'il examine des questions qui nous touchent ou qui nous intéressent, et dans la mesure où nos suggestions pourront être utiles, nous envisagerons certainement la possibilité de présenter notre point de vue au groupe de travail. C'est un peu tôt pour le dire. Nous n'avons pas encore pris de décision précise.

Le sénateur Angus: En gros, vous êtes satisfaits. Vous fonctionnez dans un marché libre et ouvert, de façon relativement déréglementée et vous vous contenteriez du statu quo?

M. Davies: Non. En fait, sénateur, ce qui nous déplaît dans le statu quo, c'est que chaque fois que nous voulons faire quelque chose, que ce soit une réorganisation interne ou l'ajout d'une nouvelle société, nous devons nous soumettre à un processus long, complexe et coûteux, tant pour le gouvernement que pour nous, afin d'obtenir l'autorisation d'offrir un service que la plupart de nos concurrents canadiens offrent sans avoir besoin d'autorisation de ce genre. Nous disons la même chose que les auteurs du Livre blanc, à savoir que le maintien de ce régime de contrôle sur des

people who are not banks in their own jurisdiction and are not really carrying on core banking here. We are not saying that that should necessarily not be extended to banks. You must look at what they are actually doing in Canada. As I mentioned, we are not opposed to that. That is why we support the policy brought forward in the white paper that continued regulation and oversight of organizations which really are not banks is not necessary, does not serve a purpose and should be done away with.

They have said that retail funding is the criteria. That does not work. The other question is: What is core banking? What is the deposit-taking-like activity that we can use as a measure of what they are not allowed to do? After initial approval for coming into Canada, we should be allowed to carry on our activities without having to seek further approval.

Senator Angus: I take it from your statement that there is almost no overlap with the banks and that in fact what you folks do is complementary to what our banks do here in Canada.

Mr. Davies: We are in the same marketplace, in the same way as Newcourt is in the same marketplace as the banks, but it is not too often that we meet each other head on in competition. There are three or four businesses in which we are involved that overlap with what banks are in. There is commercial real estate, the equipment financing business and the retailer financing business in which Mr. Brennan is involved, although it is a different aspect; that is private label credit cards. Although the banks are into credit cards, it is a different aspect of the business that we are doing primarily. There is as well project financing that the bank gets into. To a certain extent I would say we are competitors, but we tend to fill different needs for the most part.

Senator Angus: They are always telling us that they are happy with any kind of a regime as long as it is a level playing field. They use these buzzwords.

Mr. Davies: Yes.

Senator Angus: Is there anything you could tell us about how these big regulated banks might resent you being out there?

Mr. Davies: We do not get the impression that they resent us very much, senator, although they bring up from time to time, albeit not that strongly, the level playing field argument. They say that they are regulated and it is not fair that other companies such as GE Capital are not regulated, that that is not a level playing field.

The answer to that is that the banks are regulated not because they are carrying on equipment financing business like we are or Newcourt is; they are regulated because they take deposits,

sociétés qui ne sont pas des banques dans leur pays d'origine et qui n'offrent pas vraiment des services bancaires de base ici ne correspond plus à aucun impératif d'intérêt public. Nous ne disons pas que ce régime ne devrait pas être étendu aux banques. Il faut examiner ce qu'elles font vraiment au Canada. Comme je l'ai mentionné, nous ne sommes pas contre. C'est pourquoi nous appuyons la politique énoncée dans le Livre blanc, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire de réglementer et de surveiller des organisations qui, en réalité, ne sont pas des banques; cela n'a aucune utilité et devrait être supprimé.

Le critère retenu est celui du financement sur le marché de détail. Cela ne fonctionne pas. Il faut donc se demander en quoi consistent les services bancaires de base. Quelle est l'activité apparentée à l'acceptation de dépôts sur laquelle nous pourrions nous fonder pour mesurer ce que les sociétés n'ont pas le droit de faire? Après avoir été autorisés à nous implanter au Canada, nous devrions pouvoir poursuivre nos activités sans être obligés de demander de nouvelles autorisations.

Le sénateur Angus: J'en conclus, d'après votre déclaration, qu'il n'y a à peu près pas de chevauchement entre vous et les banques, et qu'en réalité, vos activités sont complémentaires à ce que font nos banques ici au Canada.

M. Davies: Nous sommes sur le même marché, tout comme Newcourt est sur le même marché que les banques, mais il est assez rare que nous soyons en concurrence directe. Il y a trois ou quatre de nos sociétés dont les activités chevauchent celles des banques. Il s'agit du secteur immobilier commercial, des services de financement d'équipement et des services de financement de la vente au détail, dont s'occupe M. Brennan; il s'agit cependant d'un aspect un peu différent, celui des cartes de crédit de commerçants. Les banques ont elles aussi des cartes de crédit, mais nous nous occupons surtout d'un autre aspect du même service. Nous faisons également du financement de projets, comme les banques. Dans une certaine mesure, je dirais que nous leur faisons concurrence, mais que nous répondons la plupart du temps à des besoins différents.

Le sénateur Angus: Les banques nous disent constamment qu'elles seraient satisfaites de n'importe quel régime dans la mesure où les règles sont les mêmes pour tout le monde. Elles aiment bien ces expressions à la mode.

M. Davies: Oui.

Le sénateur Angus: Pourriez-vous nous dire sur quels plans votre présence pourrait déranger ces grandes banques réglementées?

M. Davies: Nous n'avons pas l'impression de les déranger beaucoup, sénateur, même si elles invoquent de temps en temps l'argument des mêmes règles pour tout le monde — quoiqu'assez mollement le plus souvent. Elles font valoir qu'elles sont elles-mêmes réglementées et qu'il n'est pas juste que d'autres organisations comme GE Capital ne le soient pas; c'est pourquoi elles disent que les règles ne sont pas les mêmes pour tout le monde.

La réponse à cela, c'est que les banques sont réglementées non pas parce qu'elles offrent des services de financement d'équipement comme nous ou comme Newcourt; si elles sont réglemen-

because they are part of the payment system and because they have CIDC insurance. If they say that they are over-regulated and that is not fair, then the issue is to look at the degree of regulation and whether they should not be regulated as much, but not to regulate Newcourt and ourselves in an area where there is not any public policy need for regulation.

Also, the banks, because they take deposits and have CDIC insurance, have access to low-cost deposits, a much lower rate than we get. There are factors which balance the fact that they are regulated. They also have greater access to low-cost money. I am not sure how that balances out, but there certainly is a balancing factor.

Senator Angus: Where do you get your funding from; from the business of making airplane engines?

Mr. Davies: We have two sources. We have about \$1 billion in the commercial paper market and the balance in Eurobonds.

Senator Stewart: I am very interested in this evidence. I am trying to understand the long and costly gatekeeper function which has been described. I am trying to find a justification for the present need for approval. Could it be that what is contemplated by the present law is that there is a need to ascertain whether what the witness has called "a move" will have the effect of introducing genuine banking features into the operation of the company? Is that a reasonable guess as to why the law is as it now is?

Mr. Davies: I believe that what the white paper contemplates, senator, is that the law as it is today provides that if you are a foreign bank, as GE capital is because of definition, and want to get involved in a business or acquire a business that overlaps with what a bank can do, the Bank Act provides for obtaining approval from Canada. To take it to the extreme, our argument is that banks are allowed more and more to become engaged in commercial-type activities as opposed to non-banking activities and their powers are expanded. Those activities become banking activities. Foreign companies that participate in them then become foreign banks.

For example, if banks were to enter the auto leasing field, which we do not oppose, foreign companies engaged in auto leasing would be engaged in banking activities, and if we wanted to expand our auto leasing, which is a commercial business, we would have to go to Ottawa and get approval for a business which really is not banking. I think that is what the Department of Finance is attempting to address in the white paper. It wants to come up with a definition for core funding where near banks should be.

Senator Stewart: You seem to be implying that as the banks diversify their activities, the definition of banking becomes more and more inclusive.

tées, c'est parce qu'elles acceptent des dépôts, qu'elles font partie du système de paiements et qu'elles sont couvertes par la SADC. Si elles affirment qu'elles sont trop réglementées et que ce n'est pas juste, il faut examiner si c'est vrai et si elles devraient être moins réglementées, mais ce n'est pas en réglementant des sociétés comme la nôtre ou comme Newcourt, dans un domaine où ce n'est d'aucune utilité d'intérêt public, qu'on réglerait la question.

Par ailleurs, parce qu'elles acceptent des dépôts et qu'elles bénéficient de l'assurance de la SADC, les banques ont accès à des dépôts peu coûteux, à des taux beaucoup plus bas que nous. Il y a des facteurs qui compensent pour le fait qu'elles sont réglementées. Elles ont accès plus facilement à de l'argent peu coûteux. Je ne sais pas si les choses s'équilibrent, mais c'est certainement un facteur qui compense.

Le sénateur Angus: D'où vient votre financement? De la construction de moteurs d'avion?

M. Davies: Nous avons deux sources de financement. Nous avons environ 1 milliard de dollars sur le marché du papier commercial, et le reste est en euro-obligations.

Le sénateur Stewart: Votre témoignage est très intéressant. J'essaie de comprendre le processus de contrôle long et coûteux dont vous nous avez parlé. J'essaie de voir pourquoi on vous oblige à obtenir cette autorisation. Est-il possible que la loi actuelle vise à déterminer si ce que le témoin appelle «un changement» aura pour effet d'introduire de véritables services bancaires dans l'activité d'une société? Est-il raisonnable de croire que c'est la raison pour laquelle la loi a été rédigée de cette façon?

M. Davies: D'après ce que je comprends du Livre blanc, sénateur, la loi actuelle prévoit que les banques étrangères — comme GE Capital, en vertu de la définition adoptée — qui veulent se lancer dans un secteur ou acquérir une société dont les activités chevauchent celles des banques doivent obtenir une autorisation du Canada aux termes de la Loi sur les banques. J'irais jusqu'à dire que les banques sont autorisées de plus en plus souvent à se lancer dans des activités de type commercial, par opposition aux activités proprement bancaires, et que leurs pouvoirs s'en trouvent donc élargis. Ces activités deviennent des activités bancaires et les entreprises étrangères qui participent aux mêmes activités deviennent du coup des banques étrangères.

Par exemple, si les banques devaient se lancer dans le domaine de la location d'automobiles — et nous n'avons rien contre —, les sociétés étrangères qui offrent déjà un service du même genre seraient considérées comme ayant des activités bancaires; donc, si nous voulions étendre nos services de location d'automobiles, qui sont des services commerciaux, nous devrions obtenir l'autorisation d'Ottawa pour offrir un service qui n'est vraiment pas un service bancaire. Je pense que c'est la question que le ministère des Finances tente de régler dans le Livre blanc. Il veut en arriver à une définition des services bancaires de base qui s'appliquerait aux quasi-banques.

Le sénateur Stewart: Vous voulez dire que la définition des services bancaires s'élargit à mesure que les banques diversifient leurs activités?

Mr. Davies: That is right.

Senator Stewart: Perhaps running a farm will eventually be banking, provided the banks are directly into the financing of it.

You say the process is long and costly.

Mr. Davies: It can be, although it is not all the time, senator.

Senator Stewart: I am trying to find out if this is just bureaucratic work making or if they have genuine questions which require you to engage in difficult and protracted examinations of your operations.

Mr. Davies: The extent and the time that is involved depends on the particular transaction or the size of the acquisition. I think OSFI and the Department of Finance have concluded, somewhat as we have, that in this particular area where you are not involved in core banking there really is not a policy need to continue this gatekeeper role, something which is recommended in the white paper. What is recommended is in line with the government policy of today which is to try to eliminate unnecessary regulation where there is not a real purpose. The Department of Finance and OSFI have concluded that this is one area that they really do not need to continue overseeing. We agree with that.

The Chairman: Mr. Davies, with regard to the retail funding issue, you are sympathetic to the problems some near banks have with the proposal, but you are not fundamentally affected by it, is that right?

Mr. Davies: It would be desirable to have greater flexibility.

The Chairman: However, it is not an issue for you, is it?

Mr. Davies: It is not essential for us because we happen to be in that very limited market. However, I understand it has had a serious impact on many others.

The Chairman: You are willing to be supportive but the reality is that you are not directly affected by it.

Mr. Davies: That is right.

The Chairman: To close off one question on the foreign banking issue, you are not directly affected by it, but you would certainly have no objections to moving the branches from the subsidiary requirement; that is to say, to allow foreign banks to have branches in Canada rather than requiring that they have subsidiaries. That is the other foreign bank issue that we have heard about.

Mr. Davies: It is a foreign bank issue that does not impact at all on our operation. We have not taken a position and are not opposed to any greater freedom. We are not opposing the positions taken by others. We are not caught or affected by that provision.

M. Davies: C'est exact.

Le sénateur Stewart: L'exploitation d'une ferme sera peut-être un jour considérée comme une activité bancaire si les banques en assurent directement le financement.

Vous dites que le processus est long et coûteux.

M. Davies: Il peut l'être, même s'il ne l'est pas toujours, sénateur.

Le sénateur Stewart: Ce que j'essaie de voir, c'est s'il s'agit simplement d'un exemple de bureaucratie qui s'alimente elle-même ou s'il y a vraiment des raisons qui justifient qu'on vous oblige à vous livrer à un examen long et difficile de vos opérations.

M. Davies: Le temps nécessaire et la complexité du processus dépendent de la transaction en cause ou de l'envergure de l'acquisition. Je pense que le BSIF et le ministère des Finances ont conclu, un peu comme nous, que dans notre domaine, lorsqu'une société n'offre pas de services bancaires de base, il n'est vraiment pas nécessaire de maintenir ce genre de contrôle; c'est ce que recommande le Livre blanc. C'est d'ailleurs conforme à la politique gouvernementale actuelle qui consiste à essayer d'éliminer la réglementation inutile, lorsqu'elle ne répond à aucun objectif concret. Le ministère des Finances et le BSIF ont conclu que c'est un domaine dans lequel ils n'ont vraiment pas besoin de maintenir leur surveillance. Nous sommes d'accord.

Le président: Monsieur Davies, en ce qui concerne la question du financement sur le marché de détail, vous comprenez pourquoi certaines quasi-banques ont des réserves au sujet de cette proposition, mais vous n'êtes pas vraiment touchés par ce problème, c'est bien cela?

M. Davies: Il serait souhaitable d'avoir plus de souplesse.

Le président: Mais ce n'est pas un problème pour vous, n'est-ce pas?

M. Davies: Ce n'est pas essentiel pour nous parce que nous fonctionnons sur un marché très limité. Mais la proposition a des répercussions très sérieuses sur bien des gens.

Le président: Vous êtes prêts à les appuyer, mais en réalité, la question ne vous touche pas directement?

M. Davies: C'est exact.

Le président: Un dernier mot sur la question des banques étrangères: ce n'est pas une question qui vous touche directement, mais vous n'auriez certainement aucune objection à ce que l'exigence relative aux filiales soit levée ou, autrement dit, à ce que le gouvernement autorise les banques étrangères à avoir des succursales au Canada plutôt que de les obliger à y implanter des filiales. C'est l'autre question dont on nous a parlé en ce qui concerne les banques étrangères.

M. Davies: C'est une question qui n'a aucun rapport avec nos opérations. Nous n'avons pas pris position, mais nous ne sommes pas contre les assouplissements. Nous ne sommes pas contre la position prise par les autres. C'est une disposition qui ne nous touche pas.

The Chairman: I understand from what you said to Senator Stewart that you are not opposed to expanding the powers of Canadian banks into automobile leasing in particular, or leasing in general, even though that would put them into direct competition with you.

Mr. Davies: That would be fine. We have not taken any position in opposition. As we have said publicly, we are not opposed to that. We are in that business and if it is the will to allow the banks into it, we have no problem with it.

The Chairman: Thank you very much for coming.

Senators, our next witnesses are from the Wells Fargo Bank. They are Mr. Gadi Meir, who is the senior financial consultant to the business banking group, and Ms Louise Pelly who is their lawyer.

Please proceed.

Ms Louise Pelly, Counsel from Gowlings, Strathy & Henderson, Wells Fargo Bank, NA: Mr. Chairman and members of the committee, I would like to thank you for the opportunity to come to talk to you today. Mr. Meir, who is with the business banking group, has flown in from San Francisco to speak with you today. I will let him do most of the talking. I will give a brief summary of why we are here.

As you probably know, Wells Fargo is a real bank. It is one of the most successful banks in the U.S. It is the ninth largest with assets of over \$1 billion. It was recently described as the best managed bank in the U.S.

Over the last few years, it has taken the lead in the United States in unsecured small business lending. In fact, in the three years ended 1995 it lent over \$5 billion in loans ranging in amount from \$5,000 to \$75,000.

It has developed a technology based on credit scoring and methods of assessing risk which has enabled it to lend to small business on a mass scale on the basis of a one-page application form, which is in the back of the brief, as opposed to the 11- to 15-page application form normally required by banks.

Wells Fargo wants to lend to small businesses in Canada. I know I do not need to tell you that that is a particularly underserved section in Canada vis-à-vis its lending requirements. Because of the technology involved, Wells Fargo requires a minimal physical presence in Canada.

It was our intention to make an application under Section 521. We had preliminary consultations with the superintendent's office in that regard. We are here because last week we received a letter from the superintendent's office. In spite of the fact that we have not yet made the application, they stated that they would not be prepared to recommend it on the basis of one line in the white paper which says that foreign banks regulated as such in their

Le président: D'après ce que vous avez dit au sénateur Stewart, vous ne vous opposez pas à ce que les banques canadiennes soient autorisées par exemple à s'occuper de location d'automobiles ou de location en général, même si cela les mettrait en concurrence directe avec vous.

M. Davies: Nous n'aurions pas d'objection. Notre position n'est pas une d'opposition. Comme nous l'avons dit publiquement, nous ne nous y opposons pas. Nous sommes présents dans ce secteur-là, mais si le gouvernement veut autoriser les banques à y entrer, cela ne nous dérange pas.

Le président: Merci beaucoup d'être venus.

Sénateurs, nous entendrons maintenant des représentants de la Wells Fargo Bank. Il s'agit de M. Gadi Meir, qui est conseiller financier principal auprès du groupe sur les services bancaires aux entreprises et de Mme Louise Pelly, qui est l'avocate de la banque.

Veuillez commencer.

Mme Louise Pelly, avocate, Gowlings, Strathy & Henderson, Wells Fargo Bank, NA: Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, je tiens d'abord à vous remercier de nous avoir permis de venir vous parler aujourd'hui. M. Meir, qui travaille avec le groupe des services bancaires aux entreprises, a pris l'avion de San Francisco pour venir vous rencontrer aujourd'hui. C'est surtout lui qui va vous parler. Je vais me contenter pour ma part de vous résumer rapidement la raison pour laquelle nous sommes ici.

Comme vous le savez probablement, Wells Fargo est une vraie banque. C'est même une des plus prospères des États-Unis. Elle se classe au neuvième rang là-bas, avec un actif de plus d'un milliard de dollars. On a dit récemment que c'était la banque américaine la mieux gérée.

Au cours des dernières années, elle a pris la tête aux États-Unis dans le domaine des prêts non garantis aux petites entreprises. En fait, pendant la période de trois ans qui s'est terminée en 1995, elle a consenti plus de 5 milliards de dollars en prêts variant entre 5 000 \$ et 75 000 \$.

Elle a mis au point une technologie fondée sur l'évaluation du crédit et sur diverses méthodes d'analyse du risque, qui lui a permis de consentir des prêts à bon nombre de petites entreprises en se basant sur une demande de prêt d'une page, que vous trouverez à la fin de notre mémoire, plutôt que de 11 à 15 pages comme celles qu'exigent normalement les banques.

Wells Fargo veut prêter aux petites entreprises canadiennes. Je n'ai sûrement pas besoin de vous dire qu'il s'agit d'un secteur particulièrement mal servi au Canada. Grâce à la technologie qu'elle utilise, Wells Fargo n'aurait besoin que d'une présence physique minime au Canada.

Nous avions l'intention de présenter une demande en vertu de l'article 512. Nous avions eu des entretiens préliminaires avec le Bureau du surintendant à ce sujet-là. Si nous sommes ici aujourd'hui, c'est parce que nous avons reçu la semaine dernière une lettre du Bureau du surintendant. Même si nous n'avons pas encore présenté de demande, on nous a dit que le Bureau du surintendant n'était pas prêt à soutenir notre candidature à cause

home jurisdiction will be required to come into Canada through a regulated financial institution. That decision would effectively preclude Wells Fargo from coming into Canada. The requirements for a Schedule II bank would impose enormous expenses and create a very top-heavy structure which would make it unfeasible for them to do what they are planning to do. They have no intention of taking deposits or becoming part of the payments system. We believe the requirement to incorporate a regulated financial institution is unnecessary from any prudential or other point of view.

I will turn the floor over to Mr. Meir who will be happy to take any questions you may have.

The Chairman: I am referring to Appendix 5 of your brief, which is the letter from OSFI dated September 24. It states:

As we have discussed, the June 1996 White Paper does address a proposed modification to the entry policy pertaining to regulated foreign banks that wish to carry on financial services activities in Canada. The entry policy would permit Wells Fargo to carry on its proposed financial services activities in Canada only through a subsidiary that is a federally regulated financial institution. Consequently —

Presumably, the “consequently” refers to the fact that a proposed modification in the white paper says something.

Consequently, OSFI is not prepared to recommend that Wells Fargo be permitted to establish a non-bank affiliate pursuant to section 521 of the Bank Act.

As I understand it, what the government said to you is, “We have put out a white paper,” which they themselves have described as a discussion paper, “and on the basis of a discussion paper being put out, we will now interpret that to be the law.” Is that a fair or an unfair characterization?

Ms Pelly: I think that is exactly correct.

The Chairman: So then it is not a discussion paper.

Ms Pelly: Apparently not.

The Chairman: You are proposing to offer a single isolated banking service. It is clearly a banking service. I do not think there is any question that small business lending has to be characterized, by however narrow a definition you want to use of “banking service,” as a banking service.

Ms Pelly: We have no argument with that.

The Chairman: You propose to offer a single banking service — not a range of services, but a single one — and you propose to offer that from San Francisco, I presume, but with no bricks and mortar. Essentially, it is an electronically delivered service. Do I understand correctly?

Mr. Gadi Meir, Project Leader and Senior Financial Consultant, Business Banking Group, Wells Fargo Bank, NA: That is correct. The proposal is to do a mailing of thousands of letters which can be responded to by fax, mail, —

d’une disposition du Livre blanc selon laquelle les institutions étrangères soumises à la réglementation bancaire dans leur pays d’origine devront s’installer au Canada par l’entremise d’une institution financière réglementée. Dans les faits, cette décision empêcherait Wells Fargo de venir au Canada. Les exigences applicables aux banques de l’Annexe II lui imposeraient des frais très élevés et créeraient une structure mal équilibrée qui rendrait son projet irréalisable. La Wells Fargo n’a aucune intention d’accepter des dépôts ou de faire partie du système de paiements. Nous croyons que l’obligation de se constituer en institution financière réglementée est inutile, que ce soit pour des raisons de prudence ou autrement.

Je vais maintenant laisser la parole à M. Meir, qui se fera un plaisir de répondre à toutes vos questions.

Le président: Je vous renvoie à l’Annexe 5 de votre mémoire, c’est-à-dire la lettre du BSIF datée du 24 septembre. On y lit:

Comme nous l’avons déjà dit, le Livre blanc publié en juin 1996 contient un projet de modification visant la politique relative à l’entrée au pays des banques étrangères réglementées qui veulent offrir des services financiers au Canada. Cette politique obligerait Wells Fargo à offrir les services financiers qu’elle se propose d’offrir au Canada par l’entremise d’une filiale qui serait une institution financière réglementée au niveau fédéral. Par conséquent...

Je présume que ce «par conséquent» renvoie à un des aspects des modifications proposées dans le Livre blanc.

Par conséquent, le BSIF n’est pas prêt à recommander que Wells Fargo soit autorisée à établir au Canada une filiale non bancaire en vertu de l’article 521 de la Loi sur les banques.

D’après ce que je comprends, le gouvernement vous dit en réalité que le Livre blanc qu’il a publié — et qu’il décrit lui-même comme un document de travail — a déjà force de loi à ses yeux. Est-ce que j’exagère ou si c’est vraiment ce qui se passe?

Mme Pelly: Je pense que vous avez tout à fait raison.

Le président: Donc, ce n’est pas un document de travail.

Mme Pelly: Apparemment pas.

Le président: Vous proposez d’offrir un seul service bancaire. Parce que c’est évidemment un service bancaire. Il est certain que le crédit aux petites entreprises doit être considéré comme un service bancaire, aussi étroite que soit votre définition du terme.

Mme Pelly: Nous ne le contestons absolument pas.

Le président: Vous proposez donc d’offrir un seul service bancaire — pas une gamme de services, mais un seul — et vous l’offririez à partir de San Francisco, je suppose, sans avoir de locaux ici. Il s’agirait essentiellement d’un service offert par voie électronique. Est-ce que j’ai bien compris?

M. Gadi Meir, chef de projet et conseiller financier principal auprès du groupe des services bancaires aux entreprises, Wells Fargo Bank, NA: C’est exact. Nous postions des milliers de lettres auxquelles les gens pourraient répondre par télécopieur, par courrier...

Senator Perrault: E-mail?

Mr. Meir: Eventually by E-mail.

Senator Angus: Would you drop these here in Canada?

Mr. Meir: We would drop them through a mail house either in Canada or the U.S.

As to whether we are doing banking activity, we are certainly doing banking activity, but there is a question as to whether we are doing it in Canada. The mailing, the acceptance of the response, the decision-making, the underwriting, the monitoring of the credit, and the giving of the money all gets done in the U.S. The operations in Canada would be limited.

The Chairman: Do you effectively issue a line of credit, which I presume is a credit card of some kind? Do you issue a credit line to the institution?

Mr. Meir: This is an unsecured line of credit of amounts up to \$75,000. It has various access vehicles. It has a card which, to the merchant, looks like a MasterCard, and it also has cheque capability and telephone transfer capability.

The Chairman: Our researcher will show you an ad from today's newspaper for what would appear, on the basis of your description, to be an identical service offered as of this morning by the Royal Bank. They told us about this service when they appeared before us two days ago.

Mr. Meir: I did hear that they were planning on doing this, and I think Bank of Montreal is thinking about doing this. There are some key differences. First, our line of credit goes up to \$75,000 American, which would equate to up to \$100,000 Canadian. Second, we solicit and do a broad mailing to pre-selected customers. That is a more aggressive form of marketing.

The Chairman: They may be using other marketing techniques as well.

Mr. Meir: Let me highlight one other difference. When we launched our initiative about two and a half years ago in California, several other banks tried to emulate it, which is what we see here. You can see our one-page application form in the marketing departments of all the other major banks in California. Approximately 80 per cent of those banks have withdrawn from that program because they do not have the experience or the amount of data that we have collected which allows our scoring models to take on much greater risk than these other banks.

Senator Stewart: This is a very interesting type of business. As I listen, I come to the conclusion that you are saying that, in this particular kind of operation, Wells Fargo is risking its own money and that it is in no way jeopardizing the functions of the Canadian banking system which justify the kind of regulation which we have—that is, as a deposit-taking system and as a clearing mechanism. Although technically you may appear to be a bank, you do not tread upon those activities of banks which would lead

Le sénateur Perrault: Par courrier électronique?

M. Meir: Peut-être.

Le sénateur Angus: Et vous enverriez vos lettres d'ici, au Canada?

M. Meir: Nous les enverrions par l'entremise d'une agence de publicité directe, soit au Canada, soit aux États-Unis.

Quant à savoir s'il s'agit d'une activité bancaire, c'est bien certain, mais il s'agit de déterminer si cette activité se déroule au Canada. L'expédition, la réception de la réponse, la prise de décision, la souscription, le suivi du prêt et l'envoi de l'argent, tout se passerait aux États-Unis. Les opérations au Canada seraient limitées.

Le président: En réalité, vous accordez une marge de crédit, qui correspond je suppose à une carte de crédit quelconque? Est-ce que vous accordez vos prêts sous forme de marge de crédit?

M. Meir: Nous offrons une marge de crédit non garantie qui peut s'élever jusqu'à 75 000 \$. Il y a différents mécanismes d'accès. Il y a une carte qui, pour le marchand, ressemble tout à fait à une MasterCard, et il y a également la possibilité de faire des chèques et de transférer des fonds par téléphone.

Le président: Notre attaché de recherche va vous montrer une annonce publiée dans les journaux d'aujourd'hui; d'après ce que vous nous dites, il semble que la Banque Royale offre depuis ce matin un service identique au vôtre. Les gens de la banque nous en ont d'ailleurs parlé quand ils ont comparu devant nous il y a deux jours.

M. Meir: J'avais entendu dire que la Banque Royale avait des projets de ce genre, et je pense que la Banque de Montréal y songe aussi. Mais il y a quelques différences importantes. Premièrement, notre marge de crédit peut atteindre 75 000 \$ US, ce qui équivaut à 100 000 \$ CAN. Deuxièmement, nous effectuons une présélection des clients que nous souhaitons solliciter. C'est une forme de marketing plus énergique.

Le président: Les banques vont peut-être se servir elles aussi d'autres techniques de marketing.

M. Meir: Il y a une autre différence. Quand nous avons lancé cette initiative il y a deux ans et demi en Californie, plusieurs autres banques ont essayé de nous imiter, comme c'est le cas ici. Vous pouvez voir notre formule d'une page dans les services de marketing de toutes les autres grandes banques de Californie. Mais environ 80 p. 100 de ces banques se sont retirées de ce programme parce qu'elles n'ont pas l'expérience nécessaire, ni les données que nous avons recueillies et qui nous permettent, grâce à nos modèles d'évaluation par points, de prendre des risques beaucoup plus grands que les autres banques.

Le sénateur Stewart: C'est un type de service très intéressant. En vous écoutant, j'en suis arrivé à la conclusion que, dans ce genre d'opérations, Wells Fargo risque en fait son propre argent et qu'elle ne met absolument pas en péril les fonctions qui justifient le genre de réglementation que nous avons dans le système bancaire canadien, c'est-à-dire l'acceptation de dépôts et les services de compensation. Même si vous vous apparentez à une banque, en théorie, vous ne vous occupez pas du genre d'activités

them to be highly regulated for reasons of public purpose; is that correct?

Mr. Meir: Absolutely.

Senator Stewart: You say that you have been successful in California as compared with would-be competitors because you have better data on the basis of which to pre-select — I think that was the term you used — customers.

Mr. Meir: There are a few concepts in there which I will try to clarify, but you are more or less accurate.

Because we have been in the game that much longer, we have been able to drop millions of pieces of mail in the last three years. We have put 200,000 such loans on our books. We have tracked the experience of these loans to see whether, in fact, all our original scoring algorithms and risk algorithms are accurate. We have found that not only are we able to take on this much risk, but we have actually taken on a whole spectrum of risk based on the criteria we have thrown into the models on the characteristics of businesses and their payment performances. We have found that we have been pricing accurately. We have been able to predict reasonably accurately who are the lower-risk customers, the medium-risk customers and the higher-risk customers, and then adjust our interest rates. It requires a lot of data and a lot of experience to bear out your initial predictions.

Senator Stewart: One possibility is that the data relates to the nature of the businesses and the particular business environment. The other possibility is that it relates to the nature of the particular potential customer, let us say the age bracket, or a specific personal history, or perhaps both.

Mr. Meir: Yes. The data is from different sources. We get the half-page application form back which gives us some essential data as to the location of the business, the number of years in business, their sales, other types of accounts they have, and whether they have a relationship with Wells Fargo. In this case, there would not be.

We add to that information that we buy in the market. We buy from companies that provide such information on businesses, such as Standard and Poor's, Dunn & Bradstreet, et cetera. From them, in addition to information on number of years in business and type of business, we get information on ability to pay. They have credit risk scores. They tell us how many creditors they have right now and whether they are paying those. That gets merged into it as well as the economic data you mentioned.

It would take me the better part of a week to explain how complicated the models are, and I do not pretend to fully understand how that works. We have all kinds of Ph.D.s jamming out these models. However, that, in essence, is it.

Does that clarify it a little?

Senator Stewart: I think it does.

qui justifie une réglementation sévère des banques pour des raisons d'intérêt public, n'est-ce pas?

M. Meir: Absolument.

Le sénateur Stewart: Vous dites que vous avez en Californie plus de succès que les institutions qui voulaient vous faire concurrence parce que vous disposez de données plus complètes qui vous permettent d'effectuer une présélection — il me semble que c'est le terme que vous avez employé — de vos clients.

M. Meir: Je vais essayer de préciser certaines choses, mais en gros, vous avez raison.

Comme nous sommes présents dans ce domaine depuis beaucoup plus longtemps que les autres, nous avons pu envoyer des millions de lettres au cours des trois dernières années. Nous avons déjà consenti 200 000 prêts de ce genre. Nous avons fait le suivi de ces prêts pour voir si nos algorithmes originaux d'évaluation et d'analyse du risque étaient vraiment exacts. Nous nous sommes rendu compte non seulement que nous étions capables d'assumer un risque aussi élevé, mais que nous avions en fait pris toutes sortes de risques en fonction des critères que nous avons inclus dans nos modèles au sujet des caractéristiques des entreprises et de leur capacité de rembourser. Nous avons constaté que nos prévisions étaient justes. Nous avons réussi à prédire de façon raisonnablement précise quels sont les clients à faible risque, à risque moyen et à risque élevé, et à ajuster nos taux d'intérêt en conséquence. Il faut énormément de données et d'expérience pour vérifier ce genre de prévisions.

Le sénateur Stewart: Les données peuvent porter sur la nature des entreprises et sur leur environnement particulier, mais elles peuvent aussi se rattacher aux caractéristiques du client potentiel lui-même, par exemple à son âge ou à ses antécédents personnels, ou peut-être aux deux.

M. Meir: Oui. Nos données viennent de différentes sources. La formule de demande de prêt d'une demi-page nous fournit quelques renseignements essentiels sur l'emplacement de l'entreprise, sur ses années d'existence, ses ventes, ses autres types de comptes et ses autres liens avec la Wells Fargo. En l'occurrence, il n'y en aurait pas.

Nous ajoutons à cela des renseignements que nous nous procurons sur le marché. Nous les achetons d'agences spécialisées comme Standard & Poor's ou Dunn & Bradstreet, par exemple, qui nous fournissent des renseignements sur la capacité de payer des entreprises, en plus de ceux dont nous disposons sur leur nature et leurs années d'existence. Ces agences établissent des cotes de crédit. Elles nous disent combien les entreprises ont de créanciers, et si elles les paient ou pas. Nous ajoutons cette information aux autres renseignements dont nous disposons, ainsi qu'aux données d'ordre économique que vous avez mentionnées.

Il me faudrait probablement près d'une semaine pour vous expliquer à quel point ces modèles sont compliqués, et je ne prétends pas comprendre parfaitement comment ils fonctionnent. Nous avons une foule de détenteurs de doctorat qui jonglent avec ces modèles. Mais en gros, c'est cela.

Est-ce que cela clarifie un peu les choses?

Le sénateur Stewart: Je pense que oui.

You are arguing that your company, Wells Fargo, is risking its own money, and that if it is allowed to do this in Canada, it will be of very considerable service to potential borrowers who now are not adequately served by the Canadian banks.

Mr. Meir: That is exactly the point. Our target is not possibly small business but solely small business, and this is an under-served market. We see that in Canada the very low-risk tier companies have all the access to credit imaginable. It is the medium-sized risk tiers and the slightly higher-risk tiers of smaller businesses, which are perfectly bankable, that are being neglected, and they are perfectly bankable because we have been able to measure that risk and account for it within our pricing and still make a profit.

Senator Stewart: Until we hear this argument refuted, we should be in favour of Wells Fargo risking its money to serve small business in Canada.

Senator Angus: It looks to me like the Wells Fargo wagon has come into town. It is really only of interest to me to know in what form I will see it. Is it just through the mailbox? If I am in small business in Estevan, Saskatchewan, and I get your mail, fill out the form and send an application, will you assess the risk and send me a cheque? Do I get a visit? How will it work?

Mr. Meir: There are no visits, no need for appointments with a credit officer and no monthly reporting on your receivables. You get an offer in the mail.

One of the key benefits for small towns, such as Estevan, Saskatchewan, is an option for small businessmen other than the corner bank.

Those small business people whose names make it on to our mailing business or business list will get a letter. They mail or fax their response, or phone it in on the 1-800 number. We will open up an account, if their credit is good.

Senator Angus: You will determine that by your special methods.

Mr. Meir: We will use our models and then we will open up a facility. These details have not been worked out yet, but we will probably be joint venturing with an institution here to open that account.

Senator Angus: This is really my question.

Mr. Meir: Then they will have a credit facility which they can use either through the card which I mentioned or through cheques which say "Wells Fargo Business Line of Credit." The cheque may be drawn on a Canadian bank, but we will make that arrangement on an arm's length basis.

Vous affirmez que votre compagnie, la Wells Fargo, risque son propre argent et que, si elle était autorisée à offrir ces services au Canada, elle serait très utile à ses emprunteurs potentiels, qui sont actuellement mal servis par les banques canadiennes.

M. Meir: C'est exactement ce que nous disons. Notre objectif, ce n'est pas d'avoir éventuellement des petites entreprises parmi nos clients, mais bien de nous concentrer uniquement sur cette clientèle, qui est mal servie actuellement. Nous constatons qu'au Canada, les entreprises qui présentent un risque très faible ont accès à tout le crédit imaginable. Ce sont les petites entreprises à risque moyen et à risque légèrement plus élevé qui sont négligées, même si elles sont parfaitement susceptibles d'obtenir des prêts bancaires et de les rembourser. Nous le savons parce que nous avons pu mesurer le risque qu'elles présentent et en tenir compte dans l'établissement de nos prix, de façon à réaliser quand même des profits.

Le sénateur Stewart: Jusqu'à ce que quelqu'un réfute cet argument, nous devrions être contents que Wells Fargo risque son argent pour servir les petites entreprises canadiennes.

Le sénateur Angus: J'ai bien l'impression que le fourgon de Wells Fargo est arrivé en ville. Tout ce qui m'intéresse, c'est de savoir quelle forme il prendra. Est-ce que vous allez fonctionner uniquement par la poste? Si j'ai par exemple une petite entreprise à Estevan, en Saskatchewan, et que je reçois votre annonce, que je remplis votre formule et que j'envoie une demande, vous allez évaluer le risque que je présente et m'envoyer un chèque? Est-ce que quelqu'un va venir me rendre visite? Comment est-ce que cela va fonctionner?

M. Meir: Il n'y a pas de visite, pas de rendez-vous avec un agent de crédit et pas de rapport mensuel sur vos créances. Vous recevez une offre par la poste.

Un des principaux avantages pour les gens des petites villes comme Estevan, en Saskatchewan, c'est que nous offrons aux petites entreprises une autre option que la banque locale.

Les propriétaires de petites entreprises dont le nom est inclus sur notre liste de distribution reçoivent une lettre. Ils peuvent ensuite nous envoyer leur réponse par la poste ou par télécopieur, ou encore par téléphone à notre numéro 1-800. Et nous leur ouvrons un compte si leur crédit est bon.

Le sénateur Angus: Ce que vous déterminez grâce à vos méthodes spéciales.

M. Meir: Nous appliquons nos modèles et nous accordons ensuite une facilité de crédit. Nous n'avons pas encore réglé tous les détails, mais nous fonctionnerons probablement en contrepartie avec une institution d'ici pour ouvrir un compte.

Le sénateur Angus: C'est exactement ce que je veux savoir.

M. Meir: Le client aura alors une marge de crédit dans laquelle il pourra puiser soit avec la carte que j'ai mentionnée, soit en faisant des chèques portant la mention «marge de crédit d'affaires Wells Fargo». Les chèques pourront peut-être être tirés sur une banque canadienne, mais cela fera l'objet d'un arrangement indépendant.

You may also be able to make a telephone transfer. You will call and say: "I need to access my line. Please transfer \$25,000 to my Bank of Montreal account."

Senator Angus: You slipped in the words, "we will probably be joint venturing" with a local institution. Could you expand on that, please?

Mr. Meir: We have had preliminary discussions with a bank here.

Senator Angus: With a bank; a real bank?

Mr. Meir: We are a real bank. I am referring to an existing Canadian bank. We have also had preliminary discussions with a systems house which actually does credit-card issuing for Canadian banks but which is based in the U.S. We are discussing with them how this can come about; how we can open up an account and have cheques issued through this particular bank.

Senator Angus: Assuming that you get through all of the current problems or roadblocks which are being put up, would you actually have an office in Canada? Would it be at Gowlings or elsewhere?

Mr. Meir: We have had our branches and our offices in California and the 13 western states since the merger with First Interstate. We are marketing this product throughout all 50 states of the U.S. without setting foot in Missouri or Iowa. That is why we can do this so inexpensively.

That is exactly what we want to do in Canada. There is no need, in our marketing plans, for more than a very limited presence in Canada. However, we will use agents in Canada. If we have collection problems in Canada, we will need to use collection agents here. We will potentially need a mail house in Canada if it is cheaper to mail directly from London, Ontario, than to drop the mail from California. We have to work out those details. Those will be subcontract arrangements.

Senator Angus: I have read your very thorough and interesting brief and also the appendices and articles which have been written about your product. One article in particular was in *Forbes* magazine.

In your work in the States in this business, you are regulated as a full bank, but to what extent does that regulation impact on this particular product? I am just trying to get into the heads of the regulators and find out what may not be appearing on the face to us.

Mr. Meir: The regulators, I suppose, have the same concerns as with any lending activities: Are you putting depositors' money at risk? Regulators have come in to try to understand our models. I imagine that is the concern of the regulators in the U.S. We are under full regulation under all the banking laws of the U.S.

Le client pourra également transférer des fonds par téléphone. Il pourra nous appeler et nous dire: «J'ai besoin d'avoir accès à ma marge de crédit. Veuillez transférer 25 000 \$ dans mon compte à la Banque de Montréal.»

Le sénateur Angus: Vous avez mentionné en passant la possibilité d'une coentreprise avec une institution locale. Pourriez-vous nous donner plus de détails s'il vous plaît?

M. Meir: Nous avons déjà eu des discussions préliminaires avec une banque d'ici.

Le sénateur Angus: Avec une banque; une vraie banque?

M. Meir: Nous sommes une vraie banque. Je veux parler d'une banque canadienne établie. Nous avons également eu des discussions préliminaires avec une société qui émet en fait des cartes de crédit pour les banques canadiennes, mais qui a son siège social aux États-Unis. Nous avons discuté avec cette société de la façon de réaliser ce projet, de la possibilité d'ouvrir un compte dans cette banque et d'émettre des chèques sur ce compte.

Le sénateur Angus: En supposant que vous réussissiez à surmonter tous les obstacles qu'on vous oppose actuellement, auriez-vous un bureau au Canada? Est-ce que ce serait à Gowlings ou ailleurs?

M. Meir: Nous avons des succursales et des bureaux en Californie et dans les 13 États de l'Ouest depuis notre fusion avec la First Interstate. Mais nous vendons ce produit dans les 50 États américains, sans avoir à mettre le pied au Missouri ou en Iowa. C'est pourquoi nous pouvons le faire pour aussi peu cher.

C'est exactement ce que nous voulons faire ici. D'après nos plans de marketing, nous pouvons nous contenter d'une présence très limitée au Canada. Mais nous allons avoir recours à des agents canadiens. Si nous avons des problèmes de recouvrement ici, nous devons faire appel à des agents locaux. Nous aurons peut-être besoin aussi des services d'une agence de publicité directe au Canada s'il revient moins cher de poster nos annonces directement de London, en Ontario, que de les envoyer de la Californie. Ce sont des détails qui restent à régler. Nous allons conclure des ententes avec des sous-traitants.

Le sénateur Angus: J'ai lu votre mémoire, que j'ai trouvé très complet et très intéressant, de même que les annexes et les articles qui ont été écrits sur votre produit. Il y avait en particulier un article publié dans le magazine *Forbes*.

Vos activités dans ce domaine, aux États-Unis, sont réglementées comme celles d'une banque à part entière, mais dans quelle mesure cette réglementation a-t-elle un effet sur votre produit? J'essaie simplement de me mettre à la place des responsables de la réglementation et de découvrir ce qui ne nous apparaît peut-être pas au premier coup d'oeil.

M. Meir: Je suppose que les responsables de la réglementation ont la même préoccupation que dans le cas de n'importe quelle activité de crédit: est-ce que l'argent des déposants est en danger? Ils sont venus nous voir pour essayer de comprendre nos modèles. Je suppose que c'est ce qui les préoccupe aux États-Unis. Nous sommes régis par tous les règlements découlant de la législation bancaire américaine.

Senator Angus: I notice that you say in your brief that you are prepared to give undertakings to adhere to all our high ethical standards in this country, and so forth, regarding information and privacy.

If I receive, in my little farming business in Estevan, a document which is pre-approved, it must be based on some information which you already have. Where do you get that information?

Mr. Meir: According to the research I have done here, between 1 and 2 million businesses are registered with companies such as as Equifax, Standard & Poor's, Dunn & Bradstreet, the Credit Bureau of Toronto, the Credit Bureau of Vancouver, et cetera.

If you have applied for credit somewhere, they have a record on you. I did not create that. Those records are purchasable. Those records contain your name, when you came into business, your address, the proprietors of the business, your creditors and whether you have been paying on time. That is all coded. It is a wealth of information.

We do not purchase this to infringe on privacy. We purchase it because we want to extend credit to you. That information is totally confidential. Wells Fargo in the U.S. has never had an issue with breach of confidentiality. We do not sell these lists. If a business contacts us and says they do not want to be contacted by direct mail, their name is flagged on our database and they are not contacted. We have had no such problems.

Senator Angus: I understood that when you originally developed your business plan and decided to come into this market, you made arrangements to make the usual application under the Bank Act, to seek an Order in Council and to make whatever undertakings the regulator felt would be applicable in your case, and then you were told about the white paper. Is that correct?

Ms Pelly: That was before we had even submitted the application.

Senator Angus: So you did not make the application?

Ms Pelly: No. We had preliminary discussions. We never actually got as far as the application process.

Mr. Meir: The preliminary discussions were quite responsive; is that not correct?

Ms Pelly: Yes. This has all happened over the last three or four months. The original discussions were just before the white paper came out and they were on a no-names basis. The response we got from OSFI was that they would certainly consider this; it sounded interesting and so on. Then the white paper came out.

Shortly after that, Wells Fargo's plans were far enough advanced that we were able to give to the superintendent's office the information about who we would be working with and a fairly

Le sénateur Angus: J'ai remarqué dans votre mémoire que vous vous dites prêts à vous engager à respecter nos normes déontologiques très strictes au sujet de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Si je reçois, dans ma petite entreprise agricole d'Estevan, un document préapprouvé, il doit bien être fondé sur de l'information que vous possédez déjà. Où prenez-vous cette information?

M. Meir: D'après la recherche que j'ai effectuée ici, il y a entre un et deux millions d'entreprises inscrites auprès de compagnies comme Equifax, Standard & Poor's, Dunn & Bradstreet, ou les agences d'évaluation du crédit de Toronto et de Vancouver, par exemple.

Si vous avez déjà demandé du crédit quelque part, il y a un dossier à votre nom. Ce n'est pas moi qui l'ai créé. Ces dossiers peuvent s'acheter. Ils contiennent votre nom, votre date d'entrée en affaires, votre adresse, le nom des propriétaires de l'entreprise et celui de vos créanciers, et précisent si vous payez vos comptes à temps. Tout cela est codé. C'est une mine de renseignements.

Nous n'achetons pas cette information pour nous immiscer dans la vie privée des gens. Nous l'achetons parce que nous voulons leur offrir du crédit. Cette information est entièrement confidentielle. Wells Fargo, aux États-Unis, n'a jamais eu de problème de non-respect de la confidentialité. Nous ne vendons pas ces listes. Si une entreprise communique avec nous et nous dit qu'elle ne veut pas recevoir de publicité directe, nous l'indiquons dans notre base de données et nous ne lui envoyons rien. Nous n'avons jamais eu de problèmes à cet égard.

Le sénateur Angus: Si je comprends bien, quand vous avez établi votre plan d'affaires et que vous avez décidé de vous lancer sur ce marché, vous avez pris des dispositions pour présenter la demande habituelle en vertu de la Loi sur les banques, pour obtenir un décret du conseil et pour prendre tous les engagements que l'organisme de réglementation jugerait nécessaires dans votre cas, et c'est alors qu'on vous a parlé du Livre blanc. C'est exact?

Mme Pelly: Avant même que nous ayons présenté notre demande.

Le sénateur Angus: Donc, vous n'avez pas présenté de demande?

Mme Pelly: Non. Nous avons eu des discussions préliminaires, mais nous ne nous sommes jamais rendus à l'étape de la demande comme telle.

M. Meir: Les discussions préliminaires étaient assez prometteuses, n'est-ce pas?

Mme Pelly: Oui. Tout cela s'est passé au cours des trois ou quatre derniers mois. Nous avons eu nos premiers entretiens juste avant la parution du Livre blanc; à ce moment-là, nous n'avons pas discuté de points de détail. Le BSIF nous a répondu qu'il étudierait certainement notre proposition, que cela semblait intéressant, et ainsi de suite. Et puis, le Livre blanc est sorti.

Peu après, les plans de Wells Fargo étaient suffisamment avancés pour que nous puissions fournir au Bureau du surintendant des renseignements sur l'institution avec laquelle nous

detailed outline of the plan. It was at that time that we got the letter saying they were not prepared to consider it.

Mr. Meir has been describing how most of this will be done from outside the country. At one point we investigated whether Wells Fargo needed permission under the Bank Act at all.

Senator Angus: I wanted to ask you that.

Ms Pelly: The Bank Act, as you know, says that a foreign bank cannot conduct banking business in Canada. The plan is to do this, by and large, from outside of Canada. However, the superintendent's office takes the view that if you do a sort of global advertising effort, as we just saw in *The Globe and Mail*, that is not "doing banking" in Canada.

If you do any kind of target solicitation, which is what Wells Fargo is planning to do, that, in the superintendent's view, is crossing the line and that is the beginning of "doing banking" in Canada.

As far as I know, that is a completely arbitrary division.

The Chairman: Do you have a written statement that says that an ad in a newspaper is not being in the banking business, but niche marketing is being in the banking business?

Ms Pelly: That has been OSFI's position for a considerable period of time.

The Chairman: Is that position written down?

Ms Pelly: I have not personally seen it.

The Chairman: You have been told that that is their position?

Ms Pelly: A number of times, and not just in this particular instance.

If it were not for that, I think we could make a very good argument that we were not doing banking business in Canada at all, in which case we would not be here. Obviously, Wells Fargo wants to do things in the proper fashion, which is why we are here.

Mr. Meir: We thought about the alternative of doing a test mailing in some particular market, but the last thing we want to do is run into conflicts with regulators here. We are the ninth-largest bank in the U.S. and we do not need somebody from the Ministry of Finance phoning our chairman asking us what we are doing mailing into Canada.

Senator Angus: We need to make a distinction on the record. There were other witnesses that came before us wanting to carry on certain businesses in Canada, that normally would not be regulated here, but because of their parentage by a bank or a bank affiliate in the U.S. or some other foreign jurisdiction, they *ipso facto* trigger a policy under which they have to set up as a subsidiary in Canada. In other words, as I understand the policy — and perhaps you can elaborate on this, Ms. Pelly — in terms of

voulions nous associer, avec un plan relativement détaillé de notre projet. C'est à ce moment-là que nous avons reçu la lettre disant que le Bureau du surintendant n'était pas prêt à examiner notre proposition.

M. Meir vous a expliqué que le service serait offert presque exclusivement de l'extérieur du pays. Nous nous sommes donc demandé, à un moment donné, si Wells Fargo avait besoin de toute façon d'une autorisation en vertu de la Loi sur les banques.

Le sénateur Angus: Je voulais justement vous le demander.

Mme Pelly: Comme vous le savez, la Loi sur les banques stipule qu'une banque étrangère ne peut pas offrir de services bancaires au Canada. Mais ce service serait offert à peu près entièrement de l'extérieur du Canada. Les gens du Bureau du surintendant sont d'avis qu'une campagne de publicité générale, comme celle que nous venons de voir dans le *Globe and Mail*, ne constitue pas des «services bancaires» au Canada.

Mais dès qu'on se lance dans la sollicitation ciblée, comme Wells Fargo prévoit le faire, le Surintendant estime que ce n'est plus la même chose et que la société offrirait alors des «services bancaires» au Canada.

À mon avis, c'est une distinction tout à fait arbitraire.

Le président: Avez-vous en main une déclaration écrite à ce sujet, à savoir qu'une annonce publiée dans un journal n'est pas considérée comme un service bancaire, alors que le marketing de créneaux le serait?

Mme Pelly: C'est la position que le BSIF a prise depuis déjà longtemps.

Le président: S'agit-il d'une position écrite?

Mme Pelly: Je n'ai rien vu personnellement à ce sujet-là.

Le président: Mais on vous a dit que c'était la position du BSIF?

Mme Pelly: À plusieurs reprises, et pas seulement dans ce cas-ci.

Autrement, je pense que nous pourrions très facilement soutenir que nous n'offrirons même pas de service bancaire au Canada, auquel cas nous ne serions pas ici. Évidemment, Wells Fargo veut faire les choses comme il faut, et c'est pourquoi nous sommes ici.

M. Meir: Nous avons songé aussi à faire un envoi expérimental sur un marché limité, mais nous ne voulons surtout pas entrer en conflit avec les organismes de réglementation canadiens. Nous sommes la neuvième banque aux États-Unis et nous n'avons pas besoin que quelqu'un du ministère des Finances téléphone à notre président pour lui demander comment il se fait que nous envoyons des annonces au Canada.

Le sénateur Angus: Il est important d'établir une distinction pour le compte rendu. Nous avons entendu d'autres témoins qui veulent offrir au Canada certains services qui ne seraient normalement pas réglementés ici. Mais à cause de leurs liens avec une banque ou avec une filiale bancaire aux États-Unis ou dans un autre pays étranger, ces sociétés sont automatiquement assujetties à la politique selon laquelle elles doivent établir une filiale au Canada. Autrement dit, si je comprends bien cette politique — et

specific sections of the law, any activity whatsoever being carried out in Canada — assuming you get to that and it is deemed to be carried out in Canada — by an entity with a parent in the banking business outside Canada, has to be set up in Canada as a bank. That is what they are saying you should do.

Ms Pelly: If it is regulated as a bank in its own jurisdiction, which, of course, Wells Fargo is.

Senator Angus: How are you going to get around that? That is the issue.

Ms Pelly: There are two ways. One, we simply argue we are not doing banking business in Canada at all because it is all being done from California.

Senator Angus: Let us assume that you are doing it.

Ms Pelly: We are doing it and that requirement is there. Then there is an avenue of an order under section 521 which specifically states that the Governor in Council can give an order consenting to the carrying on of normal financial activities.

Senator Angus: In an unregulated way, subject to undertaking.

Ms Pelly: Yes, there is an undertaking required and some annual updates of the undertaking and so on.

Senator Angus: I believe you were in the room when witnesses from GE Capital were here. They have 12 different businesses. This order in council you would seek is part of the so-called gatekeeper functions just to monitor who is coming into the country. Do you have any problem with that aspect of the policy? GE Capital say that even that is no good, because it goes too far and it is expensive.

Ms Pelly: In view of what we want to do right now, we would not have a problem with making an application under section 521. I could tell you many things about section 521, but they are not relevant to this discussion.

Senator Angus: It is not one of the sections you drafted.

Ms Pelly: As it stands at the moment, if Wells Fargo could get the order under section 521, it would be happy to give the undertaking regarding no deposit taking, and so on. That would certainly solve its present problem until such time as it wanted to do something else. However, that is not on the table right now.

Senator Stewart: At that time, you would go and get a new order in council.

Ms Pelly: Under the present system, yes.

vous pourrez peut-être nous aider à cet égard, Mme Pelly — en ce qui concerne les dispositions précises de la loi, toute société offrant des services bancaires au Canada — en supposant que vous en arriviez là et que votre service soit considéré comme étant offert au Canada —, toute entité dont la société mère appartient au secteur bancaire à l'extérieur du Canada et qui veut offrir des services bancaires au Canada doit s'établir au Canada en tant que banque. C'est ce que vous devriez faire, paraît-il.

Mme Pelly: Si la société est assujettie à la réglementation bancaire dans son pays d'origine, ce qui est évidemment le cas de Wells Fargo.

Le sénateur Angus: Comment allez-vous contourner cette obligation? Là est la question.

Mme Pelly: Il y a deux façons. Premièrement, nous soutenons tout simplement que nous n'offrons pas de services bancaires au Canada parce que tout va se faire à partir de la Californie.

Le sénateur Angus: Mais supposons que vous les offriez au Canada.

Mme Pelly: Dans ce cas, cette exigence s'applique. Nous pouvons aussi demander un décret en vertu de l'article 521, qui prévoit expressément que le gouverneur en conseil peut prendre un décret par lequel il consent à ce qu'une société offre des services financiers ordinaires.

Le sénateur Angus: Sans être assujettie à la réglementation, à condition qu'elle signe l'engagement exigé.

Mme Pelly: Oui, elle doit signer un engagement et le renouveler chaque année.

Le sénateur Angus: Je pense que vous étiez dans la salle pendant le témoignage des gens de GE Capital. Cette compagnie compte 12 sociétés différentes. Le décret du conseil que vous cherchiez à obtenir fait partie de ce qu'on appelle les fonctions de contrôle, qui visent uniquement à surveiller les sociétés qui s'implantent au pays. Est-ce que cet aspect de la politique vous cause un problème? GE Capital affirme que même cette disposition n'est pas une bonne chose, parce qu'elle va trop loin et qu'elle coûte cher.

Mme Pelly: Pour nos projets immédiats, nous n'aurions pas d'objection à présenter une demande en vertu de l'article 521. Je pourrais vous en dire long sur l'article 521, mais ce ne serait pas pertinent à notre discussion d'aujourd'hui.

Le sénateur Angus: Ce n'est pas un des articles que vous avez rédigés.

Mme Pelly: Dans l'état actuel des choses, si Wells Fargo pouvait obtenir un décret en vertu de l'article 521, elle serait tout à fait prête à prendre l'engagement exigé au sujet de l'acceptation de dépôts et des autres questions de ce genre. Cela réglerait certainement son problème, du moins jusqu'à ce qu'elle veuille faire autre chose. Mais il n'en est pas question pour le moment.

Le sénateur Stewart: À ce moment-là, vous pourriez obtenir un nouveau décret du conseil.

Mme Pelly: Sous le régime actuel, oui.

Mr. Meir: And if we had approval under section 521, we would be ready to do business in six months.

Senator Kenny: What sort of assets are you going to keep in Canada in the event that someone is not happy with what you are doing and they would like to have recourse against your organization? Whom would you have in Canada that we could serve with a subpoena in the event that we do not like what is going on? In other words, whom do we arrest and what do we seize if you are operating outside of the country?

Mr. Meir: This is not BCCI.

Senator Kenny: You are Wells Fargo. You are a terrific company. All I am saying is you are on the other side of the border. Whom are you going to have on this side of the border that we can get our hands on?

Ms Pelly: To answer the questions in reverse order, I imagine the person you can get your hands on would be me, although we have not yet decided who would be there to take that particular function.

On the question of assets in Canada, I will let Mr. Meir answer.

Mr. Meir: We do not plan to have assets in Canada.

Senator Kenny: So if someone is unhappy with what is going on, there is nothing to seize?

Mr. Meir: If nothing else, they have our money.

Senator Kenny: I understand they have your money here, but there may be other reasons why people are unhappy with what you are doing. How could they have recourse to you? They have to go to California and do it in your courts down there, right?

Mr. Meir: I am not sure about that.

Senator Kenny: Nor am I. That is why I am asking.

Mr. Meir: If there is an issue here, I am sure they could go to a small claims court here and subpoena us here.

Senator Kenny: And serve it in San Francisco?

Ms Pelly: This is not a matter we have investigated yet, but we will certainly be happy to do so. Again, I am sure Wells Fargo will be prepared to designate someone here on whom service can be made.

Senator Kenny: There is a certain comfort factor when you know that there are folks in the country who are operating under Canadian laws, and there is a certain comfort factor in knowing that there are some assets in the country to which the courts can have access.

M. Meir: Et si nous obtenions une autorisation en vertu de l'article 521, nous serions prêts à lancer notre service d'ici six mois.

Le sénateur Kenny: Quel genre d'actif allez-vous garder au Canada pour le cas où quelqu'un serait mécontent de ce que vous faites et qu'il voudrait avoir un recours contre votre organisation? À qui pourrions-nous envoyer une assignation à comparaître, ici au Canada, dans le cas où nous ne serions pas satisfaits de ce qui se passe? Autrement dit, qui pourrions-nous arrêter et que pourrions-nous saisir si vous fonctionnez uniquement à l'extérieur du pays?

M. Meir: Nous ne sommes pas la BCCI.

Le sénateur Kenny: Vous êtes la Wells Fargo. Vous êtes une société formidable. Tout ce que je dis, c'est que vous êtes de l'autre côté de la frontière. Sur qui pourrions-nous mettre la main de ce côté-ci de la frontière?

Mme Pelly: Pour répondre à vos questions par la fin, je suppose que c'est sur moi que vous mettriez la main, mais nous n'avons pas encore décidé qui serait ici pour jouer ce rôle.

Quant à l'actif de la société au Canada, je vais laisser M. Meir vous répondre.

M. Meir: Nous n'avons pas l'intention de garder d'actif au Canada.

Le sénateur Kenny: Donc, si quelqu'un n'est pas content de la façon dont les choses se passent, il n'y a rien à saisir?

M. Meir: Il a au moins notre argent.

Le sénateur Kenny: Je comprends qu'il a votre argent, mais il peut y avoir d'autres raisons pour lesquelles certaines personnes seraient mécontentes de ce que vous faites. Quels seraient leurs recours contre vous? Elles devraient aller en Californie et se présenter devant les tribunaux là-bas, n'est-ce pas?

M. Meir: Je n'en suis pas certain.

Le sénateur Kenny: Moi non plus. C'est pour cela que je vous pose la question.

M. Meir: S'il y avait un problème ici, je suis sûr que les gens pourraient se présenter devant un tribunal des petites créances et nous assigner à y comparaître.

Le sénateur Kenny: Et vous envoyer l'avis d'assignation à San Francisco?

Mme Pelly: Nous ne nous sommes pas encore penchés sur cette question, mais nous le ferons certainement avec plaisir. Encore une fois, je suis certaine que Wells Fargo serait prête à désigner quelqu'un ici qui s'occuperait de ce genre de choses.

Le sénateur Kenny: Il est toujours réconfortant de savoir qu'il y a des gens sur place, qui sont régis par les lois canadiennes, et qu'il y a aussi dans le pays certains d'éléments d'actif auxquels les tribunaux peuvent avoir accès.

Mr. Meir: I am sure that when the negotiations arise under section 521 we would be very willing to entertain any of those conditions.

Senator Perrault: Mr. Chairman, Wells Fargo has been a very innovative entity ever since the days of the wild west. With the exception of a few hold-ups now and again, they came through remarkably well by being an innovative institution then, and they seem to be innovative now.

The questions that I have address how you acquire the body of information. You have already given us some detail on that. Apparently you have an advantage over your competition because you do your homework better than they do. It is rather interesting how that information is obtained. You say that you will obey all of the Canadian rules regarding the confidentiality of information.

You said a few minutes ago that this is what you would like to have until we decide to do something else. The other evening, I downloaded Wells Fargo on my computer. I must say you are really very innovative. You are going massively into electronic banking. Do you plan such a program for Canada? Is that part of your business plan for Canada? It is extremely well done. I must congratulate you. It is one of the classics in that area.

Mr. Meir: Our plans at the moment are just to do this business line of application by mail.

We make a lot of money on that, and it has been a great success. It has been a product unparalleled in the market, until this advertisement this morning, but I think there are still substantial differences. That would occupy us for quite some time.

Senator Perrault: Is it foreseeable in your plans to expand in North America that Canadians would have access to your electronic banking system?

Mr. Meir: That is not within our plans. However, the Business Gateway software developed by Wells Fargo allows people to do their banking from the PC right at their place of business. In our case, it would transfer money between their lines of credit, make payments from their bank onto lines of credit, check their balance and check the last few transactions.

We are not getting into deposit taking. We have no interest in that area. The software would just be a tool to help them manage their accounts with us in an easy way.

Senator Perrault: Have you had a good response?

Mr. Meir: The Gateway has taken off.

Senator Perrault: You are really saying that if this small business lending proposal is successful or supported in Canada, you may possibly go into other lines of banking.

M. Meir: Je suis sûr que, quand nous entreprendrons des négociations pour obtenir une autorisation en vertu de l'article 521, nous serons tout à fait prêts à répondre à toutes ces conditions.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, Wells Fargo a toujours été très innovatrice depuis l'époque du far west. À l'exception de quelques vols à main armée, elle s'est remarquablement bien débrouillée en innovant à ce moment-là, tout comme elle semble innover aujourd'hui.

Mes questions portent sur la façon dont vous vous procurez votre information. Vous nous avez déjà donné certains détails à ce sujet-là. Apparemment, vous avez un avantage sur vos concurrents parce que vous faites vos recherches mieux qu'eux. Il est assez intéressant de voir comment vous vous procurez cette information. Vous affirmez que vous allez respecter toutes les règles canadiennes relatives à la confidentialité de l'information.

Vous avez dit il y a quelques minutes que vous pourriez vous contenter d'un décret en attendant de décider de faire autre chose. L'autre soir, j'ai téléchargé des fichiers sur Wells Fargo dans mon ordinateur. Je dois dire que vous êtes très innovateurs. Vous vous êtes lancés intensivement dans les services bancaires électroniques. Avez-vous l'intention d'implanter un programme de ce genre au Canada? Est-ce que cela fait partie de votre plan d'affaires pour le Canada? C'est extrêmement bien fait. Je dois vous féliciter. C'est un classique du genre.

M. Meir: Pour le moment, nous nous proposons simplement d'offrir un service de demande de crédit par la poste.

Nous faisons beaucoup d'argent grâce à ce service, qui a connu un grand succès. C'est un produit qui n'avait pas d'égal sur le marché, du moins jusqu'à l'annonce publiée ce matin, mais je pense qu'il y a quand même des différences substantielles. Cela devrait nous occuper pendant un certain temps.

Le sénateur Perrault: Avez-vous l'intention, dans un avenir prévisible, d'étendre votre système de services bancaires électroniques en Amérique du Nord pour que les Canadiens puissent y avoir accès eux aussi?

M. Meir: Ce n'est pas dans nos plans. Mais le logiciel «Business Gateway», mis au point par Wells Fargo, permet aux gens de faire leurs transactions bancaires à partir de leur ordinateur personnel, dans leurs propres locaux. Dans notre cas, cela signifie qu'ils pourraient transférer de l'argent entre leurs différentes marges de crédit, ou entre leurs comptes de banque et leurs marges de crédit, vérifier le solde de leurs comptes et vérifier leurs dernières transactions.

Nous n'avons pas l'intention de commencer à accepter des dépôts. C'est un domaine qui ne nous intéresse absolument pas. Le logiciel serait tout simplement un outil qui permettrait aux gens de gérer plus facilement les comptes qu'ils ont chez nous.

Le sénateur Perrault: La réaction a-t-elle été bonne?

M. Meir: Très.

Le sénateur Perrault: Ce que vous dites en réalité, c'est que si votre projet de prêts aux petites entreprises se réalise, ou si vous obtenez les appuis nécessaires au Canada, vous pourriez vous orienter vers d'autres types de services bancaires.

Mr. Meir: That plan is not in place yet, and it is not another form of banking. It is just another service that we may provide.

Senator Perrault: At this stage.

Mr. Meir: At the moment you would have service through a 1-800 number and agents in the United States. This way, instead of the service being through the telephone, it would be through a computer. It is not another banking product.

Senator Hervieux-Payette: Is your software prepared for French-speaking services?

Mr. Meir: I am Canadian. I have just temporarily defected to the United States. I am fully aware, as are our managers, that there is a dual language issue in Canada. We have not yet prepared our material, but at that time we will study the market and put together whatever customers demand in terms of a second language. In California, for example, we have material in Spanish and other languages as well.

Senator Hervieux-Payette: In your proposal to the ministry and to OSFI, there was no such provision.

Ms Pelly: No, it was not specifically mentioned as what we presented to OSFI was not a full-fledged business plan. It was a preliminary description, a general description of what we were planning to do and why we needed section 521. However, if this proposal goes ahead, application forms mailed to Quebec would be in both languages.

Senator Hervieux-Payette: I do not think you are a charitable organization. What kind of guarantee do you require when you make a loan to a small business? Do you require a personal guarantee? On the face of the project, you appear to be lending to small businesses.

With respect to your program for women, what do women who do not own a house use as security for a business loan?

Mr. Meir: This is how we differentiate ourselves from other products on the market. Every other line of credit product is collateralized. Our product is a fully unsecured line of credit. We do not take collateral. We do require a personal guarantee, the same as any other bank. However, taking the collateral out of the equation makes it much simpler. We assess credit based on the merits of the company and the character demonstrated within the credit information.

If you are paying on your other accounts, we are pretty comfortable lending to you. If you have been in business two years and you have sales of "X" and a whole bunch of other criteria, we throw that into our equation. We know where our businesses rank in general in a broad spectrum, and we can say "You are a medium-sized risk customer, so we can extend you credit." If you are outside our perimeter, perhaps we will not extend you credit.

M. Meir: Ce n'est pas notre intention pour le moment, et il ne s'agit pas d'un autre type de services bancaires. Il s'agit simplement d'une autre façon de servir nos clients.

Le sénateur Perrault: Pour le moment.

M. Meir: Pour le moment, le service serait offert par l'entremise d'un numéro 1-800 et d'agents aux États-Unis. Avec un logiciel, plutôt que d'être offert par téléphone, il le serait par ordinateur. Il ne s'agit pas d'un autre produit bancaire.

Le sénateur Hervieux-Payette: Est-ce que votre logiciel est conçu en fonction de services en français?

M. Meir: Je suis Canadien. Je ne suis installé aux États-Unis que temporairement. Je suis tout à fait conscient, tout comme notre direction, de l'existence de deux groupes linguistiques au Canada. Nous n'avons pas encore préparé notre matériel, mais le temps venu, nous allons étudier le marché et mettre en place ce que les clients exigeront en termes de langue seconde. En Californie, nous avons du matériel en espagnol et dans d'autres langues également.

Le sénateur Hervieux-Payette: Dans votre proposition au ministère et au BSIF, il n'y avait aucune disposition en ce sens.

Mme Pelly: Non, cela n'était pas mentionné expressément puisque le projet que nous avons présenté au BSIF n'était pas un plan d'affaires en bonne et due forme. C'était une description préliminaire, une description générale de ce que nous entendons faire et de la raison pour laquelle nous devons invoquer l'article 521. Mais si cette proposition est adoptée, les formules de demande qui seront envoyées au Québec seront rédigées dans les deux langues.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je suis sûr que vous n'êtes pas là pour faire la charité. Quel genre de garantie exigez-vous quand vous consentez un prêt à une petite entreprise? Exigez-vous une garantie personnelle? Votre projet s'adresse aux petites entreprises, n'est-ce pas?

J'aimerais savoir d'autre part ce qu'une femme peut vous offrir en garantie si elle veut obtenir un prêt pour son entreprise et qu'elle n'est pas propriétaire d'une maison?

M. Meir: C'est là que notre produit se distingue des autres produits offerts sur le marché. Toutes les autres marges de crédit sont garanties, mais nous offrons quant à nous une marge de crédit sans aucune garantie. Nous ne prenons rien en nantissement. Nous exigeons une garantie personnelle comme n'importe quelle autre banque, mais puisque nous retirons la question du nantissement de l'équation, les choses sont beaucoup plus simples. Nous évaluons le crédit d'une entreprise selon ses mérites et selon ce que révèle l'information sur son crédit.

Si vous payez vos autres comptes, nous n'avons guère d'hésitation à vous prêter de l'argent. Si vous êtes en affaires depuis deux ans, que vous avez un chiffre de ventes de «X» et que vous répondez à toutes sortes d'autres critères, nous mettons cela dans notre équation. Nous savons en général où se situent les entreprises sur notre échelle de notation et nous pouvons déterminer qu'un client est par exemple un client à risque moyen; nous allons alors lui accorder du crédit. Mais si vous êtes à

Does that help you?

Senator Hervieux-Payette: Yes. At least I understand better how you function.

What about the business sector? Since you operate with telecommunications and computers, and given that you are in California and its Silicon Valley, are you more knowledgeable about and more ready to make loans to people in the high-tech business?

Mr. Meir: The fact that we take collateral out of the equation also gives us an advantage in the high-tech businesses. The problem among high-tech or information-based companies is that they come to their banker with a business plan. Bankers base half their equation on what they can put their hands on. You cannot put your hands on a software program. We take that out of the equation. We look at how the business has been doing and how it has paid its creditors in the past, along with a lot of other criteria. We lend on that information, which I think gives us an advantage.

We lend across all industries, not based on collateral. I have printed out a list of all the different industries to which we lend. I have not included it in your brief, but I would be happy to show it to you later. We lend in the social services area, which does not have any collateral. Business services have no collateral either.

We have heard from our customers that collateral is a very difficult thing for small business people to get around.

Senator Hervieux-Payette: You have a paragraph about your program for women. Do you have a program for youth, recent graduates or young entrepreneurs?

Mr. Meir: The minimum criteria is that a business has been established for two years. We have found that our competitors do not look at businesses with less than three years of experience. Start-ups would not get financing through this particular product. That may be a problem with youth, but if they have had a business for two years, we would look at it.

Senator Meighen: This letter from OSFI is dated September 24. Not much time has passed since then, but have considered whether such a policy as enunciated by OSFI would be contrary to NAFTA provisions and national treatment?

Ms Pelly: Yes, we have. We believe it is contrary. Wells Fargo, as a real bank, falls under Chapter 14 of the NAFTA. Individual countries are allowed to impose different conditions for prudential reasons, but we cannot see any prudential reason for this. Our view is it is contrary to the NAFTA.

l'extérieur du périmètre que nous avons établi, nous ne vous consentirons peut-être pas de prêt.

Est-ce que cela vous aide?

Le sénateur Hervieux-Payette: Oui. Au moins, je comprends mieux comment vous fonctionnez.

Mais qu'en est-il du secteur des entreprises? Puisque vous fonctionnez avec des ordinateurs et des services de télécommunications et que vous êtes établis en Californie, où se trouve la Silicon Valley, est-ce que vous connaissez mieux que d'autres le secteur de la haute technologie? Êtes-vous plus disposés à prêter de l'argent aux entreprises de ce secteur?

M. Meir: Le fait que nous n'exigions rien en nantissement nous donne également un avantage dans le secteur de la haute technologie. Le problème, pour les entreprises de haute technologie ou les entreprises fondées sur l'information, c'est que, quand elles présentent leur plan d'affaires à leur banquier, il fonde la moitié de son équation sur l'actif sur lequel il peut mettre la main. Mais on ne peut pas mettre la main sur un logiciel. Nous n'en tenons pas compte dans notre équation. Nous examinons comment l'entreprise réussit et comment elle a payé ses créanciers dans le passé, avec toute une série d'autres critères. Et nous consentons des prêts en fonction de cette information, ce qui nous donne un avantage à mon avis.

Nous prêtons dans tous les secteurs, sans exiger de nantissement. J'ai fait imprimer une liste de toutes les industries que nous finançons. Je ne l'ai pas incluse dans le mémoire que nous vous avons soumis, mais je me ferai un plaisir de vous la montrer plus tard. Nous prêtons dans le secteur des services sociaux, où il n'y a pas de biens à donner en nantissement. Et c'est la même chose pour les services aux entreprises.

Nos clients nous ont dit qu'il était très difficile pour les petites entreprises de répondre aux exigences de nantissement.

Le sénateur Hervieux-Payette: Il y a dans votre mémoire un paragraphe sur votre programme pour les femmes. Avez-vous aussi un programme pour les jeunes, pour les nouveaux diplômés ou pour les jeunes entrepreneurs?

M. Meir: Nous exigeons qu'une entreprise existe depuis deux ans au moins. Nous avons constaté que nos concurrents ne regardent même pas les demandes des entreprises qui comptent moins de trois ans d'existence. Nous ne finançons pas les entreprises qui démarrent. Cela peut être un problème pour les jeunes, mais s'ils ont une entreprise qui existe depuis deux ans, nous allons examiner leur dossier.

Le sénateur Meighen: La lettre du BSIF est datée du 24 septembre. C'est tout récent, mais avez-vous cherché à déterminer si la politique énoncée par le BSIF serait contraire aux dispositions de l'ALÉNA et à la notion de traitement national?

Mme Pelly: Oui. Nous croyons qu'elle est effectivement contraire à ces dispositions. Wells Fargo, en tant que banque, est régie par les dispositions du chapitre 14 de l'ALÉNA. Les pays sont autorisés à imposer des conditions différentes pour des raisons de prudence, mais à notre avis, il n'y a aucune justification de ce genre dans ce cas-ci. Nous sommes d'avis que cette décision est contraire à l'ALÉNA.

Senator Meighen: Is that an off-the-cuff opinion, or have you provided such an opinion? If so, would you be prepared to let us have a copy of it?

Ms Pelly: I have not provided such an opinion yet because we have not had time. We only received this letter a week ago, but I would be happy to provide it. It is a question I have looked at, and I would be happy to provide an opinion.

Senator Meighen: You must realize we are a penniless committee of the Senate. If you could provide us with that opinion, it may be very helpful.

Ms Pelly: I would be happy to do that.

The Chairman: Thank you for giving us terrific insight and a terrific example of niche marketing at its best.

Following up on Senator Stewart's point, the white paper proposes that you would be governed by a regulatory scheme which would be designed to protect American depositors and American shareholders. Is that correct? In other words, there is no Canadian money at risk in this at all?

Ms Pelly: I do not even think it would necessarily give any protection to American depositors and shareholders. They are already protected in their own country.

The Chairman: If foreign branching were allowed — that is, if foreign banks were allowed to come into Canada with a branch system rather than a subsidiary system — would that not solve your problem immediately? You would then set up a shell of a branch that would be deemed to be a branch and your problem would be solved — that is, assuming there were no stringent capital requirements. Am I correct on that?

Ms Pelly: Yes.

The Chairman: In theory, though, you could come into the country and, instead of having Canadian capital requirements, rely on the capital base of the parent, in this case, Wells Fargo in San Francisco. That would be another way of dealing with your problem. Is that correct?

Ms Pelly: In theory, that is correct. I only say "in theory" because we do not know what other conditions they might add. All things being equal, that would solve the problem.

The Chairman: That is an avenue worth exploring.

Our next witnesses are from the Co-operators Group.

Mr. Terry Squire, President and Chief Executive Officer, The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, Co-operators General Insurance Company and Co-operators Life Insurance Company: Mr. Chairman, with me today are Lorne Motton, Vice-President Finance and Controller; and Frank Lowery, Vice-President, General Counsel and Secretary.

Le sénateur Meighen: Vous dites cela au pied levé, ou si vous avez rédigé un avis formel en ce sens? Si oui, seriez-vous prête à nous en laisser une copie?

Mme Pelly: Je n'ai pas rédigé d'avis de ce genre parce que nous n'en avons pas eu le temps. Nous avons reçu cette lettre il y a seulement une semaine, mais j'ai examiné la question et je me ferai un plaisir de vous fournir un avis écrit.

Le sénateur Meighen: Vous savez sûrement que nous sommes un pauvre comité du Sénat et que nous n'avons pas un sou. Si vous pouviez nous fournir cet avis, ce serait très utile.

Mme Pelly: Avec plaisir.

Le président: Je vous remercie de nous avoir présenté cet exemple passionnant du marketing par créneaux à son meilleur.

Pour en revenir à ce qu'a dit le sénateur Stewart, le Livre blanc propose de vous assujettir à un régime de réglementation qui serait conçu pour protéger les déposants et les actionnaires américains. C'est exact? Autrement dit, il n'y a absolument pas d'argent canadien en jeu dans cette affaire?

Mme Pelly: Je ne suis même pas sûre que cela protégerait nécessairement les déposants et les actionnaires américains, qui sont déjà protégés de toute façon dans leur propre pays.

Le président: Si nous autorisions l'établissement de succursales étrangères — autrement dit, si les banques étrangères étaient autorisées à s'implanter au Canada avec un réseau de succursales plutôt que de filiales — est-ce que cela ne résoudrait pas votre problème immédiatement? Vous pourriez alors mettre en place une entité sommaire qui serait considérée comme une véritable succursale et votre problème serait réglé — en supposant qu'il n'y ait pas d'exigences strictes au point de vue de la capitalisation, n'est-ce pas?

Mme Pelly: Oui.

Le président: Mais en théorie, vous pourriez venir vous installer au Canada et, plutôt que de devoir répondre aux exigences canadiennes en matière de capitalisation, vous pourriez profiter de la base de capitaux de votre société mère, en l'occurrence la Wells Fargo à San Francisco. Ce serait une autre façon de régler votre problème, non?

Mme Pelly: En théorie, vous avez raison. Je dis bien «en théorie» parce que nous ne savons pas quelles pourraient être les autres conditions. Mais toutes choses étant égales par ailleurs, cela réglerait effectivement le problème.

Le président: C'est une voie qui mérite d'être explorée.

Nous entendrons maintenant les témoins du groupe Co-operators.

M. Terry Squire, président et chef de la direction, The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, la Compagnie d'Assurance Générale Co-operators et Co-operators, Compagnie d'Assurance-Vie: Monsieur le président, j'ai avec moi aujourd'hui M. Lorne Motton, qui est vice-président du service des finances et contrôleur, et M. Frank Lowery, qui est notre vice-président, avocat général et secrétaire.

The Co-operators is a group of companies owned by a cooperative, The Co-operators Group Limited. Our principal business is insurance, and our largest area of insurance is on the property casualty side, though we do have a significant life insurance company based in Regina.

Co-operators General Insurance is the largest wholly Canadian-owned multi-line insurance company in Canada and we insure more than 1 million policyholders. In 1995, we celebrated the fiftieth year of our founding. Co-operators as it exists today is the result of the amalgamation of two groups of cooperative insurance companies, the former CIS group based in Regina, and the CIAG group based in Guelph, Ontario.

In terms of size, our assets at the end of 1995 were approximately \$3.5 billion. However, we are not in the business of aggregating assets so our premium volume is more of a judgment.

We sell insurance in all provinces and territories of Canada, with most of our premium generated in Ontario, Alberta and the Atlantic region. We employ over 3,000 people in Canada.

Our primary intention today is not to lobby you but to come before you as members of a senior management team in a property casualty insurance group. It is our opinion that we are not generally well known among the other financial entities due to a lack of effort on our own part.

Members of our senior management have met over the last few years respectively with senators, Members of Parliament, the Honourable Doug Peters and the Honourable Paul Martin. We have made numerous verbal and written submissions. Most recently, we wrote to the Department of Finance in response to the white paper. Without reviewing the contents in detail or reiterating what we said — copies of our letters are available — suffice it to say that we have dealt with each of the areas of concern set out in the white paper.

The Chairman: We just received that document this morning. It might be helpful if you would read it:

Mr. Squire: On actions taken by the government today, we strongly supported the government's decision at this time not to allow banks to directly retail insurance or to use confidential customer information for that purpose. We argued that, before the banks are given further access, there must be a levelling of the playing field and a transitional period to allow other competitors to have the same advantages. We also supported Minister Peters' proposal for a review of the appropriateness of the Canadian financial system for the twenty-first century and even offered to provide a senior person for the task force.

On strengthening consumer protection, we noted that we have taken steps internally to implement the CSA standards on privacy. We noted that The Co-operators has historically served markets

Les sociétés membres de notre groupe appartiennent à une coopérative, The Co-operators Group Limited. Nous nous occupons surtout d'assurances, et en particulier d'assurances multirisques, même si nous avons aussi une importante compagnie d'assurance-vie qui a son siège social à Regina.

La Compagnie d'Assurance Générale Co-operators est la plus grande compagnie d'assurances multirisques qui appartienne entièrement à des Canadiens au Canada; nous assurons plus d'un million de personnes. Nous avons célébré en 1995 le 50^e anniversaire de notre fondation. Le groupe Co-operators, tel qu'il existe aujourd'hui, résulte de la fusion de deux groupes de compagnies d'assurances coopératives, l'ancien groupe CIS de Regina et le groupe CIAG de Guelph, en Ontario.

Un mot sur notre taille: notre actif s'élevait à peu près à 3,5 milliards de dollars à la fin de 1995. Mais comme nous ne sommes pas là pour accumuler de l'actif, le volume de nos primes constitue un indice plus révélateur.

Nous vendons de l'assurance dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada; la majorité de nos titulaires de police se trouvent en Ontario, en Alberta et dans les provinces de l'Atlantique. Nous employons plus de 3 000 personnes au Canada.

Si nous sommes ici aujourd'hui, ce n'est pas surtout pour faire pression sur vous, mais pour vous présenter le point de vue d'une équipe de haute direction dans le domaine des assurances multirisques. Nous ne sommes pas aussi bien connus que certaines autres institutions financières, et nous croyons que c'est en partie à cause d'un manque d'effort de notre part.

Les membres de notre haute direction ont rencontré au cours des dernières années des sénateurs, des députés, l'honorable Doug Peters et l'honorable Paul Martin. Nous avons présenté beaucoup d'exposés oraux et de mémoires écrits. Récemment, nous avons écrit au ministère des Finances en réponse au Livre blanc. Sans entrer dans les détails ni répéter ce que nous avons dit dans cette lettre — puisque nous en avons fait des copies à votre intention —, nous nous contenterons de dire que nous y avons traité de tous les éléments du Livre blanc qui nous préoccupent.

Le président: Nous venons tout juste de recevoir ce document ce matin. Il serait peut-être utile que vous le lisiez.

M. Squire: En ce qui concerne les mesures prises par le gouvernement jusqu'ici, nous avons applaudi sans réserve à la décision du gouvernement de ne pas permettre aux banques de vendre directement de l'assurance au détail ou de se servir à cette fin de l'information confidentielle dont elles disposent sur les clients. Nous indiquons dans notre lettre que, avant qu'on permette aux banques d'élargir leur champ d'activité, il faut que les règles du jeu soient les mêmes pour tout le monde et qu'il y ait une période de transition pour permettre aux autres concurrents de jouir des mêmes avantages. Nous appuyons également la proposition du ministre Peters au sujet de l'examen du système financier canadien, pour savoir s'il est approprié pour le XXI^e siècle, et nous avons même offert de déléguer un cadre supérieur à ce groupe de travail.

Au sujet du renforcement de la protection des consommateurs, nous soulignons que nous avons déjà pris des mesures internes pour mettre en oeuvre les normes de l'ACNOR sur la protection

such as the rural marketplace which have been poorly served by other traditional providers. We agreed with the balance struck in the white paper between the avoidance of abusive tied selling and the need for low-cost, effective marketing of products to consumers.

On easing the regulatory burden on financial institutions, we commented on the immense cost of regulatory duplication and over-regulation of business. We supported the federal government initiatives to have one registration jurisdiction both in insurance and with respect to securities regulation. We also supported the rationalization of powers as between the federal and the provincial governments and the white paper proposals to simplify and narrow the application of the self-dealing regime.

On fine-tuning, we proposed that tax transactions within a group of companies should be treated more on a group than on an individual company basis.

We proposed that the Insurance Companies Act should allow for the incorporation of cooperative insurance companies. We asked that the role of financial cooperatives be specifically included in the upcoming review of the appropriateness of Canadian financial structures for the twenty-first century. Generally, we supported the positions of our various industry associations.

As I said earlier, our primary objective today is to provide opportunity for a frank discussion. We, as people on the front lines, can talk about how the Insurance Companies Act actually works; about what it is like doing business in Canada's insurance market today; about how to best address concerns for the future, mine as the CEO of Canada's largest Canadian-owned company and yours as senators.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Squire. Are you linked in any way to any of the credit union movements?

Mr. Squire: The credit union movement owns approximately one-third of our shares.

The Chairman: Through a credit union central?

Mr. Squire: Yes, through a credit union central.

The Chairman: Through the Canadian one?

Mr. Squire: Yes. Actually, it is all of them.

Mr. Frank Lowery, Vice-President, General Counsel and Secretary, Co-operators Group Limited: Most of the major provincial ones are owners. Credit Union Central of Canada is not a member; however, Ontario, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, New Brunswick own shares.

des renseignements personnels. Nous faisons aussi remarquer que le groupe Co-operators a toujours été très présent par exemple sur les marchés ruraux, mal servis par les autres fournisseurs traditionnels. Nous approuvons par ailleurs l'équilibre établi dans le Livre blanc entre la nécessité d'éviter les abus en matière de vente liée, d'une part, et la nécessité d'un marketing efficace et peu coûteux des produits offerts aux consommateurs, d'autre part.

Pour ce qui est de l'allègement de la réglementation imposée aux institutions financières, nous soulignons le coût énorme de la double réglementation et de la surréglementation de l'industrie. Nous appuyons les initiatives du gouvernement fédéral pour regrouper les modalités d'enregistrement sur un même palier, tant dans le domaine de l'assurance que dans celui des valeurs mobilières. Nous approuvons également la rationalisation des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que les propositions contenues dans le Livre blanc au sujet de la simplification et du resserrement de l'application du régime des opérations avec apparentés.

En ce qui a trait à l'affinement de la législation, nous proposons que les transactions fiscales à l'intérieur d'un groupe de sociétés soient considérées davantage en fonction du groupe, plutôt qu'au niveau des sociétés elles-mêmes.

Nous proposons aussi que la Loi sur les sociétés d'assurances autorise les compagnies d'assurances coopératives à se constituer en sociétés. Nous demandons que le rôle des coopératives financières soit inclus expressément dans l'examen à venir visant à déterminer si les structures du secteur financier canadien sont appropriées pour le XXI^e siècle. De façon générale, nous appuyons la position des diverses associations de notre industrie.

Comme je l'ai déjà dit, nous avons surtout pour objectif aujourd'hui d'ouvrir la porte à une discussion franche. Puisque nous travaillons en première ligne, nous pouvons vous dire comment fonctionne réellement la Loi sur les sociétés d'assurances, vous expliquer comment les choses se passent sur le marché canadien de l'assurance et vous donner notre avis sur la meilleure façon de répondre aux préoccupations relatives à l'avenir, les miennes en tant que président et chef de la direction de la plus grande compagnie canadienne appartenant à des Canadiens, et les vôtres en tant que sénateurs.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Squire. Avez-vous des liens de quelque nature que ce soit avec le mouvement des caisses de crédit?

M. Squire: Le mouvement des caisses de crédit possède environ le tiers de nos parts.

Le président: Par l'entremise d'une centrale de caisses de crédit?

M. Squire: Oui.

Le président: Celle du Canada?

M. Squire: Oui. Toutes, en fait.

M. Frank Lowery, vice-président, avocat général et secrétaire, Co-operators Group Limited: La plupart des grandes centrales provinciales possèdent des parts. La Centrale des caisses de crédit du Canada n'est pas membre de notre groupe; mais les centrales de l'Ontario, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la

The Chairman: They own shares in the sense that you are a share organization?

Mr. Lowery: They own cooperative shares. If you know the structure of a cooperative, shares are still par value; they only have a nominal value. In the Co-operators Group, there are 2,000 shares per thousand which are divided between six regions across the country and held by members within the region. For example, if you look at British Columbia Central Credit Union, 40 shares out of 100 are issued in that area.

Mr. Squire: There were two points to your question. On the marketing side, in some areas we are friendly competitors and in some areas we are friendly partners.

The Chairman: That is where I was leading. In some cases you are actually competing with organizations which own some of your shares.

Mr. Squire: Yes. It did not start out that way, however. As the financial services business unfolds, other people want to come into the insurance business. That changes the context of how we do business. We now must start thinking about whether we, ourselves, need to get into other financial businesses.

The Chairman: Are you at the point of actively looking at entering the deposit taking side of the business? Are you sticking strictly to the life and health and the P and C side of the business?

Mr. Squire: Yes. We own probably the most substantial, exclusive, agency force in Canada. We have about 500 outlets of our own. We have the bricks and mortar, at least, in offices all across Canada.

As red-blooded Canadians, it crosses our minds that maybe we should be joining the fray and distributing other forms of products, probably on a fee basis rather than as a manufacturer. We are looking into that.

The Chairman: You would use your sales force, essentially, to deliver other products as opposed to being, necessarily, the actual supplier of those products.

Mr. Squire: Exactly.

Senator Meighen: I was struck by your support for the thrust of the white paper measures. You are the sort of person from whom any producer of a white paper would like to hear.

Could you amplify your comments on the regulatory burden? To what extent do you find it a serious, additional cost of doing business?

The Independent Investment Dealers testified that OSFI seemed to be trying to discover further areas to regulate, rather than leaving the regulation to the provincial governments which are already doing it. Do you see that trend at all? Do you have any

Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick possèdent des parts.

Le président: Ce sont des parts, ou des actions?

M. Lowery: Il s'agit de parts sociales. Si vous connaissez la structure des coopératives, vous savez sûrement que les parts y ont encore une valeur au pair; elles n'ont qu'une valeur nominale. Dans le groupe Co-operators, nous avons 2 000 parts par millier, qui sont divisées entre les six régions du pays et détenues par les membres de chaque région. Par exemple, dans le cas de la centrale de caisses de crédit de la Colombie-Britannique, nous avons 40 parts sur 100 dans cette région.

M. Squire: Votre question comprenait deux volets. Sur le plan du marketing, il y a des secteurs où nous nous livrons une concurrence amicale et d'autres où nous sommes partenaires.

Le président: C'est là que je voulais en venir. Dans certains cas, vous faites en réalité concurrence aux organisations qui détiennent certaines de vos parts.

M. Squire: Oui. Mais pas depuis toujours. Avec l'évolution du secteur des services financiers, d'autres organisations veulent s'implanter dans le domaine des assurances. Cela modifie l'environnement dans lequel nous travaillons. Nous devons maintenant commencer à nous demander si nous devrions nous-mêmes nous lancer dans d'autres secteurs.

Le président: En êtes-vous rendus à envisager sérieusement de commencer à accepter des dépôts, ou si vous vous limitez strictement à l'assurance-vie, à l'assurance-maladie et aux assurances multirisques?

M. Squire: Oui. Notre effectif, qui se compose d'agents travaillant pour nous en exclusivité, est probablement le plus nombreux au Canada. Nous avons environ 500 points de détail à nous. Nous, au moins, nous avons des bureaux dans tout le Canada.

En bons Canadiens énergiques, nous nous disons parfois que nous devrions peut-être faire comme tout le monde et distribuer d'autres formes de produits, probablement sur une base de rémunération plutôt que comme grossiste. Nous examinons la question.

Le président: Vous vous serviriez essentiellement de votre personnel de vente pour offrir d'autres produits plutôt que d'être, par nécessité, le fournisseur de ces produits.

M. Squire: Exactement.

Le sénateur Meighen: J'ai été frappé de voir à quel point vous approuvez l'orientation du Livre blanc. Vous êtes le genre de personne que n'importe quel rédacteur de Livre blanc aimerait entendre.

Pourriez-vous préciser vos commentaires sur le fardeau de la réglementation? Dans quelle mesure considérez-vous que cela ajoute vraiment beaucoup à vos coûts?

Les courtiers indépendants en valeurs mobilières nous ont dit que le BSIF donne l'impression de chercher de nouveaux éléments à réglementer plutôt que de laisser la réglementation aux gouvernements provinciaux, qui s'en occupent déjà. Est-ce que

suggestions on how the burden could be eased? What you would estimate to be the cost and the implications of the overweening regulations?

Mr. Squire: In the first place, the amount assessed by the regulators is an ever-mounting cost. I cannot give you exact numbers now, although we could find them for you.

I happen to have it in my mind that next year's budget of the federal regulator will go up by 9 per cent. We find that to be extraordinary given the less than 2 per cent inflationary economy. We do not like to see our costs, which we must pass on to our customers, inflating at 9 per cent or more. That is on top of large increases in costs in prior years.

When I was younger than I am now, a federal licence really meant something. You could send in all the documentation and the attestations which were required to all of the provincial regulators and you would get your federal licence and, pro forma, you would receive your provincial licences.

Over the last 10 to 15 years, that is all going down the drain. Many provinces have changed their forms to gather the information in a slightly different context by adding a question or requesting an actuarial opinion on this subject instead of that one.

Now we find we must regurgitate the same information on many different forms for the provincial as well as the federal licence. In our company it is Mr. Motton who must fill out all the forms.

Mr. Lorne Motton, Vice-President, Finance and Controller for Co-operators General Insurance Company: I did some homework in terms of the actual assessments which we pay to OSFI, OIC, the provincial regulators, the mandatory filings. It is in the range of \$2 million to \$2.5 million for our Co-operators General Insurance Company. That is only the tip of the iceberg, though. Many people are involved in preparing what I would deem a great deal of repetitive documentation which is sent to Ottawa and to the various provincial regulators. They review it; they have the analysts here. We have the work of the extra audits. Actuarial opinions are now required. The actuary produces a thick binder of material.

Senator Meighen: That is done annually, is it not?

Mr. Motton: We do quarterly filing as well, but they are shorter forms.

Senator Meighen: We are told that, in other jurisdictions, an audit may take place only every three years.

vous constatez vous aussi une tendance en ce sens? Avez-vous des suggestions sur la façon d'alléger ce fardeau? Avez-vous une idée des coûts et des répercussions de cette réglementation exagérée?

M. Squire: Tout d'abord, les coûts de la réglementation ne cessent d'augmenter. Je ne peux pas vous donner de chiffres exacts pour le moment, mais nous pourrions vous les trouver.

Je me souviens toutefois que le budget de l'an prochain, pour l'organisme de réglementation fédéral, augmentera de neuf pour cent. Nous trouvons cela tout à fait extraordinaire étant donné que l'inflation s'élève à moins de deux pour cent. Nous n'aimerions pas voir nos coûts, que nous devons refiler à nos clients, augmenter de neuf pour cent ou plus. Et c'est sans compter les importantes augmentations de coûts que nous avons dû assumer ces dernières années.

Quand j'étais plus jeune, une licence fédérale, cela voulait vraiment dire quelque chose. Il suffisait d'envoyer toute la documentation et les attestations nécessaires à tous les organismes de réglementation provinciaux pour obtenir une licence fédérale et, du même coup, nous recevions aussi une licence provinciale.

Mais tout cela a changé depuis les 10 ou 15 dernières années. Beaucoup de provinces ont modifié les formules dont elles se servent, pour obtenir de l'information dans un contexte légèrement différent en ajoutant une question ou en exigeant un avis actuariel sur un sujet plutôt que sur un autre.

Nous constatons aujourd'hui que nous devons régurgiter la même information sous de nombreuses formes différentes pour obtenir notre licence provinciale et notre licence fédérale. Dans notre compagnie, c'est M. Motton qui doit remplir toutes ces formules.

M. Lorne Motton, vice-président du service des finances et contrôleur, Compagnie d'Assurance Générale Co-operators: J'ai essayé d'évaluer les sommes que nous versons au BSIF, au Commissariat à l'information et aux organismes de réglementation provinciaux, et de savoir combien nous coûtent nos déclarations obligatoires. Cela tourne autour de 2 à 2,5 millions de dollars seulement pour notre société, la Compagnie d'Assurance Générale Co-operators. Et ce n'est que la pointe de l'iceberg. Il y a beaucoup de gens qui s'occupent de préparer ce qui constitue à mon avis une documentation tout à fait répétitive envoyée à Ottawa et aux divers organismes de réglementation provinciaux. Tous ces organismes-là examinent ensuite cette documentation; ils ont leurs propres analystes. Et nous devons aussi fournir des rapports de vérification supplémentaires et des rapports actuariels; il y a de quoi remplir un dossier très épais!

Le sénateur Meighen: Cela se fait une fois par année, n'est-ce pas?

M. Motton: Nous devons aussi faire des déclarations trimestrielles, mais les formules sont plus courtes.

Le sénateur Meighen: On nous dit qu'à certains autres endroits, il y a des vérifications une fois tous les trois ans seulement.

Mr. Motton: We must be audited by OSFI every two years. We have an annual shareholder audit by external auditors and we are required to provide an actuarial opinion.

We could make some savings by not having OSFI do the examination. We have external auditors. Why do we need actuaries in Ottawa to review actuarial reports when the Insurance Act has put the onus on actuaries to provide an opinion? One would think that would be enough.

Mr. Squire: That should be enough to assess the \$2.5 million, if that is the cost.

Mr. Motton: That is only part of our cost.

Mr. Squire: To put this in context, we are probably the third biggest in absolute size. We have 6 per cent of the market. You might be able to multiply that number in your mind.

Mr. Motton: That does not include the premium taxes which we pay to the various provincial organizations and governments, an amount of \$8 million or \$9 million per year.

Senator Meighen: On the question of privacy, the white paper provides that data processing could now be done in-house, rather than in a subsidiary way.

The suggestion has been made that data processing which is kept in a subsidiary may be more easily distinguished and protected than in an in-house process which may depend on Chinese walls to keep the data segregated. Do you have any view on that? Why would the white paper make that suggestion? Could it be for cost savings?

Mr. Squire: I am not sure that we have a firm opinion. One tends to stick to one's own knitting. In our company, we have always been able to do our data processing in-house. As a practical matter, we have moved from doing it in-house to out-sourcing presently, but we can foresee that changing again in future.

There are definitely cost savings in doing it in-house. GST, for example, is a significant additional cost unless the work is done by a subsidiary which is at least 90 per cent owned by the contracting company.

This really has not been an issue for us. As an industry, we have probably dealt with more private information than has any other sector, in automobile insurance applications or life insurance applications, for example. We have handled the privacy issue well. There have been few complaints from customers about the inappropriate release of information.

The Chairman: In your fine-tuning recommendations, you suggested, as a relatively minor amendment that, under the Insurance Companies Act, the department would allow for the incorporation of cooperative insurance companies. I am surprised

M. Motton: Nous devons nous soumettre à une vérification du BSIF tous les deux ans. Nous devons également fournir à nos actionnaires un rapport annuel réalisé par des vérificateurs externes et produire des avis actuariels.

Nous pourrions économiser si l'examen ne devait pas nécessairement être effectué par le BSIF. Nous avons des vérificateurs externes. Pourquoi avons-nous besoin d'actuaire à Ottawa pour examiner les rapports actuariels, alors que la Loi sur les sociétés d'assurances oblige les actuaire à présenter un avis? On pourrait croire que c'est suffisant.

M. Squire: Ce serait suffisant pour couvrir les 2,5 millions de dollars, si c'est ce que cela coûte.

M. Motton: C'est seulement une partie de nos coûts.

M. Squire: Pour replacer les choses en perspective, je peux vous dire que nous arrivons probablement en troisième place en termes de taille absolue. Nous occupons six pour cent du marché. Vous pourriez faire vous-mêmes les multiplications qui s'imposent.

M. Motton: Cela n'inclut pas les impôts sur les primes que nous versons aux diverses organisations provinciales et aux gouvernements, et qui représentent de 8 à 9 millions de dollars par année.

Le sénateur Meighen: Sur la question de la protection des renseignements personnels, le Livre blanc prévoit que le traitement des données pourrait maintenant se faire à l'interne plutôt que d'être confié à une filiale.

Certaines personnes nous ont dit qu'il est plus facile de séparer et de protéger les données quand elles sont traitées par une filiale plutôt qu'à l'interne, auquel cas il faut des mécanismes de cloisonnement pour assurer la séparation des données. Avez-vous un avis là-dessus? Pourquoi est-ce que le Livre blanc fait une suggestion de ce genre? Est-ce que cela permettrait de réduire les coûts?

M. Squire: Nous n'avons pas d'avis précis là-dessus. Nous ne pouvons pas parler pour les autres. Chez nous, nous avons toujours pu traiter nos propres données à l'interne. Je dois dire que, dans la pratique, nous confions actuellement cette tâche à des sous-traitants, mais cela pourrait changer.

Il est certainement moins coûteux de le faire à l'interne. Le traitement de la TPS, par exemple, ajoute des coûts considérables à moins que le travail soit effectué par une filiale qui appartienne à 90 p. 100 au moins à la compagnie qui a recours à ses services.

La question ne s'est jamais vraiment posée pour nous. Notre secteur traite probablement plus de renseignements personnels que n'importe quel autre, par exemple pour les demandes d'assurance-automobile ou d'assurance-vie. Nous avons toujours respecté le caractère confidentiel de ces renseignements. Il est très rare que des clients se soient plaints d'une divulgation inappropriée de cette information.

Le président: Dans vos recommandations sur l'affinement de la législation, vous suggérez une modification relativement mineure, à savoir que le ministère devrait permettre aux compagnies d'assurances coopératives de se constituer en sociétés

that the act does not already provide that. I just assumed, because you exist, that the act allows for that.

What has been the response from the department on that? It is not included in the technical appendices to the white paper.

Mr. Lowery: In 1992, I was representing Co-operators as part of the IBC delegation which met with the Department of Finance to work on the original legislation. It was raised several times then. You might recall that Claude Gingras, former general counsel of Mutual, on the life side, strongly supported it. Mr. Gingras is a strong mutualist and recognizes the similarities and differences between cooperatives and mutuals.

The view of the Department of Finance was that there was so much else on the table at that moment that, although it was an interesting point, we were the only company asking for it. Since it was not an industry position, they would proceed with it at that time. They suggested that we bring it up in the next review.

At various times, we have raised the issue in correspondence. More often than not, the response has been to ask us to draft something for them to look at. Of course, we are in the business of insurance; that is what we generally do. We are not in the business of drafting legislation. I do not say that negatively.

The Chairman: What is the problem? An insurance company is an insurance company. What makes your situation more complicated?

Mr. Lowery: It is a philosophical thing, but let me describe to you our company structure. In the Co-operators, the holding company is a cooperative owned by 30 or 31 member-owners across Canada. All of the other companies are required to be incorporated as either mutuals or as stock companies. In our case, they are stock companies.

Our board is democratically elected from our members; all board members are grass roots, cooperative people. The co-op sector is huge in Canada; it includes the credit unions and everything else.

Our board basically feels that the cooperative sector is currently served by one, strong, cooperative insurance company, which is the Co-operators, but that it is a voice in the wilderness.

In the material I provided to the clerk is a small folder from the International Co-operative Mutual Insurance Federation. In that you will see that cooperative insurance providers in other countries, like France, provide about 40 per cent of the marketplace. These are grass-roots-driven insurance companies owned by ordinary people.

en vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances. Je suis étonné de voir que la loi ne le permet pas déjà. Je supposais, simplement parce que vous existez, que c'était déjà chose possible.

Qu'est-ce que le ministère vous a répondu à ce sujet-là? Il n'en est pas question dans les annexes du Livre blanc qui portent sur les modifications d'ordre technique.

M. Lowery: En 1992, je représentais le groupe Co-operators au sein de la délégation du BAC qui a rencontré le ministère des Finances pour examiner la loi originale. La question a été soulevée à plusieurs reprises à ce moment-là. Vous vous souviendrez peut-être que Claude Gingras, l'ancien avocat général de la Mutuelle, dans le secteur de l'assurance-vie, appuyait énergiquement cette mesure. M. Gingras est un grand défenseur des sociétés mutuelles, et connaît les similitudes et les différences entre les coopératives et les mutuelles.

Le point de vue du ministère des Finances, c'est qu'il y avait à ce moment-là beaucoup d'autres questions en suspens et que, même s'il s'agissait d'un point intéressant, nous étions la seule société à faire cette demande. Puisqu'il ne s'agissait pas d'une position de l'ensemble de l'industrie, le ministère ne voulait rien faire à ce moment-là et nous a suggéré d'en reparler à l'occasion de la révision suivante.

Nous avons soulevé la question par lettre à plusieurs reprises. Plus souvent qu'autrement, on nous a demandé de rédiger quelque chose à l'intention du ministère. Mais évidemment, nous sommes des assureurs, par des rédacteurs juridiques. Je ne dis pas cela de façon négative.

Le président: Quel est le problème? Une compagnie d'assurance, c'est une compagnie d'assurance. Qu'est-ce qui rend votre situation plus compliquée?

M. Lowery: C'est une question de philosophie, mais permettez-moi de vous décrire la structure de notre compagnie. Dans le groupe Co-operators, la société de portefeuille est une coopérative qui appartient à une trentaine de membres répartis dans tout le Canada. Toutes les autres sociétés doivent être constituées juridiquement, soit en sociétés mutuelles soit en compagnies à capital-actions. Dans notre cas, il s'agit de compagnies à capital-actions.

Notre conseil d'administration est élu démocratiquement parmi nos membres; il se compose uniquement de gens du mouvement coopératif, de la base. Le secteur coopératif est très important au Canada; il inclut les caisses de crédit et tout le reste.

Notre conseil estime en gros que, même si le secteur coopératif est actuellement bien servi par une compagnie d'assurance coopérative très forte, celle des Co-operators, il est malheureux qu'elle soit la seule du genre au pays.

Vous trouverez dans la documentation que j'ai fournie au greffier un petit dépliant de la Fédération internationale des coopératives d'assurances. Vous pourrez y voir que les compagnies d'assurances coopératives, dans certains autres pays comme la France, occupent environ 40 p. 100 du marché. Il s'agit de compagnies d'assurances qui appartiennent à des gens de la base, et qui sont dirigées par la base.

That is what our board was stating: Basically, if you recognize in the Insurance Act a mutual form of organization, why would you not recognize a cooperative form of organization?

I met recently with Claude Gingras on this very topic. It was Mr. Gingras' view that it is a little late in the game. He wondered what exactly would be enough for us. I stated that, at this point, we are not looking for the legislation to be massively revamped to recognize this aspect, but if there is to be a review on the appropriateness of the financial sector in the 21st century, we would like them to consider, at the very least, the cooperative financial sector and the right of people to organize as they choose and to do business as they choose.

If we incorporated any insurance company as a cooperative, we would expect it to be subject to all the same regulatory and prudential requirements as any other insurance company. That is basically our point. We do not see the problem.

The Chairman: The essence of your legal problem is that the Insurance Act recognizes a stock insurance company or a mutual insurance company, but you are neither.

Mr. Lowery: That is right.

The Chairman: To that extent then, the sections of the act which deal industry structure do not apply to you because you are not one of the two accepted breeds, as it were. Is that essentially the problem?

Mr. Lowery: Exactly.

Senator Meighen: What kind of problems does that cause in the everyday life of your company?

Mr. Lowery: It does not lead to any particular problems for the Co-operators. We continue to function. However, you must understand something about the co-op sector. Speaking philosophically, Co-operative people believe that the cooperative way of self-help is the best way to provide services to people. They have principles such as a limited return on capital. They try to ensure that people are served by themselves and that the more business they do with their co-op, the better they are treated by their co-op.

Those are basic principles. If you believe in those principles, you should believe that any form of enterprise can be organized in that way. It is a philosophical issue. For the Co-operators, one way or the other, it will not affect how or whether we will do business tomorrow.

The Chairman: It is essentially a question of seeking recognition rather than having a practical business effect.

Mr. Lowery: Exactly.

The Chairman: Thank you for appearing here today.

C'est ce que notre conseil d'administration veut dire: en gros, si vous reconnaissez dans la Loi sur les sociétés d'assurances une forme d'organisation mutuelle, pourquoi ne pas reconnaître aussi une forme d'organisation coopérative?

J'ai rencontré récemment Claude Gingras pour discuter de cette question. M. Gingras était d'avis qu'il était un peu tard et se demandait ce qu'il faudrait exactement pour nous satisfaire. Je lui ai dit à ce moment-là que nous ne nous attendions pas à ce que la loi soit complètement refaite de façon à reconnaître cet aspect, mais que si un groupe de travail devait tenter d'établir un cadre approprié pour le secteur financier canadien en vue du XXI^e siècle, nous aimerions qu'il se penche à tout le moins sur le secteur financier coopératif et sur le droit, pour les gens, de s'organiser comme ils le veulent et de mener leurs affaires comme ils l'entendent.

Si les compagnies d'assurances pouvaient se constituer en coopératives, nous nous attendrions à ce qu'elles soient assujetties aux mêmes règlements et aux mêmes exigences en matière de prudence que n'importe quelle autre compagnie d'assurance. C'est en gros ce que nous voulons dire. Nous ne voyons pas où est le problème.

Le président: Le problème juridique, essentiellement, c'est que la Loi sur les sociétés d'assurances reconnaît l'existence de compagnies à capital-actions et de sociétés mutuelles, alors que vous n'êtes ni l'une ni l'autre.

M. Lowery: C'est exact.

Le président: Par conséquent, les dispositions de la loi qui portent sur la structure de l'industrie ne s'appliquent pas à vous parce que vous ne faites pas partie des deux espèces reconnues, si je puis dire. C'est à peu près cela, le problème?

M. Lowery: Exactement.

Le sénateur Meighen: Quel genre de difficultés cela entraîne-t-il dans les activités courantes de votre entreprise?

M. Lowery: Cela ne pose pas de problèmes particuliers pour le groupe Co-operators. Nous continuons à fonctionner. Mais je dois vous expliquer quelque chose au sujet du secteur coopératif. Sur le plan philosophique, les gens du groupe Co-operators croient que l'entraide coopérative est le meilleur moyen d'offrir des services aux gens. Nous appliquons des principes comme celui du rendement limité du capital. Nous essayons de nous assurer que les gens se servent eux-mêmes et que, plus ils font affaire avec leur coopérative, plus leur coopérative les traite bien.

Ce sont des principes fondamentaux. Si vous y croyez, vous devez reconnaître également que tous les types d'entreprises peuvent être organisées de cette façon-là. C'est une question de philosophie. Pour le groupe Co-operators, d'une manière ou d'une autre, cela n'influe pas sur la façon dont nous allons fonctionner demain.

Le président: C'est essentiellement une question de reconnaissance plutôt que d'effets tangibles sur vos opérations.

M. Lowery: Exactement.

Le président: Je vous remercie d'être venus aujourd'hui.

Our next witnesses are from the Canadian Real Estate Association.

Mr. Pierre Beauchamp, Chief Executive Officer, Canadian Real Estate Association: Mr. Chairman. I am accompanied today by Ms Shirley Taylor and by Mr. Martin Laplante, a consultant who has done a large amount of research for us on this issue.

The Canadian Real Estate Association owns the trademark "Multiple Listing Service", which is a cooperative listing system of properties for sale in every part of Canada, better known as "MLS". In 1995, MLS accounted for the movement of 252,000 properties worth \$38 billion. Those transactions were driven by realtors, that is, members of our association who do their daily business in 115 local real estate boards. Currently, the members number about 70,000.

I mention this by way of introduction, Mr. Chairman, simply to underline that our members are involved with a huge number of home-buyers and housing transactions on a daily basis. They are completely familiar with mortgage financing in all of its aspects. They are in a position to know if there are problems and often are called upon to assist a prospective buyer in arranging financing for his or her property. They hear from consumers and from financial institutions all the time. Their experience leads them to draw two conclusions; one, the consumer is generally well served by the mortgage marketplace; two, the consumer is poorly served by an outdated federal Interest Act.

Our association has supported amendments to the Interest Act since 1984 when the Trudeau government introduced amendments. Roy MacLaren, Minister of State for Finance at the time, introduced a bill and claimed that the recent experiences of home-owners rendered this legislation urgently needed.

He issued a news release stating:

Consumers who found themselves locked into mortgages and unable to prepay under any circumstances are understandably upset. Some claim that a lack of information provided by the lender when they took out their mortgages led to a misunderstanding of their rights.

The 1984 proposal would have legislated a right to prepay and a maximum penalty which could be assessed by the lender. Unfortunately, the bill died on the Order Paper when a federal election was called.

It was not the first time a Liberal government had addressed these issues. In 1976, the government also introduced amendments. Tony Abbott, then Minister of Consumer and Corporate Affairs, stated:

Nous entendrons maintenant des représentants de l'Association canadienne de l'immeuble.

M. Pierre Beauchamp, chef de la direction, Association canadienne de l'immeuble: Monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui de Mme Shirley Taylor et de M. Martin Laplante, un consultant qui a fait beaucoup de recherche pour nous sur cette question.

L'Association canadienne de l'immeuble détient la marque de commerce du service interagences MLS, ou «Multiple Listing Service», qui est un système coopératif d'inscription des propriétés à vendre dans toutes les régions du Canada. En 1995, le service MLS a permis le transfert de 252 000 propriétés d'une valeur totale de 38 milliards de dollars. Ces transactions ont été effectuées par des agents d'immeuble, c'est-à-dire des membres de notre association qui travaillent dans 115 chambres immobilières locales. À l'heure actuelle, nous comptons à peu près 70 000 membres.

Si je vous ai mentionné cela en introduction, monsieur le président, c'est simplement pour vous faire comprendre que nos membres ont des rapports quotidiens avec de très nombreux acheteurs de maison et qu'ils effectuent chaque jour plusieurs transactions immobilières. Ils connaissent parfaitement tous les aspects du financement hypothécaire. Ils sont en mesure de savoir s'il y a des problèmes et sont souvent appelés à aider un acheteur éventuel à obtenir du financement pour sa propriété. Ils entendent constamment le point de vue des consommateurs et des institutions financières. Leur expérience les a amenés à tirer deux conclusions: premièrement, que le client est généralement bien servi par le marché des hypothèques, et deuxièmement, qu'il est mal servi par une loi fédérale dépassée, la Loi sur l'intérêt.

Notre association demande des modifications à la Loi sur l'intérêt depuis 1984. Le gouvernement Trudeau avait proposé à l'époque d'y apporter certaines modifications. Roy MacLaren, qui était alors ministre d'État aux Finances, avait déposé un projet de loi et déclaré que l'expérience récente des propriétaires de maison rendait cette loi nécessaire de toute urgence.

Il avait alors publié un communiqué de presse dans lequel il disait:

Les consommateurs qui se sont retrouvés coincés avec une hypothèque qu'ils ne pouvaient rembourser à l'avance sous aucune considération sont insatisfaits, et c'est tout à fait compréhensible. Certains affirment qu'ils avaient mal compris leurs droits parce que le prêteur ne leur avait pas donné suffisamment d'information lorsqu'ils ont contracté leur hypothèque.

La proposition présentée en 1984 aurait inclus dans la loi un droit de remboursement anticipé et une pénalité maximum dont le calcul était laissé au prêteur. Malheureusement, le projet de loi est mort au *Feuilleton* quand les élections fédérales ont été déclenchées.

Ce n'était pas la première fois qu'un gouvernement libéral faisait quelque chose à ce sujet-là. En 1976, le gouvernement avait également proposé des modifications. Tony Abbott, qui était alors ministre de la Consommation et des Corporations, avait déclaré:

The penalties currently in use in cases of prepayment of mortgages are often excessive and unnecessarily restrictive.

That bill also provided a right to prepay and a maximum penalty. However, it, too, suffered a fate similar to the 1984 bill. Over the years, nothing has been done by way of legislation, but the issue would not go away. Last year, we wondered whether we should continue to raise it.

Through our network of 115 local real estate boards, we asked our members to rate the importance of Interest Act amendments and to give us the benefit of their experience in that area. Even we were surprised by the feedback, Mr. Chairman. Our members rated it the number one issue to discuss in meetings with members of Parliament last year and again this year. They also provided us with a large file full of their experiences with respect to prepayment rights, the cost of prepayment, disclosure and other related issues.

Nineteen years after Mr. Abbott said prepayment costs were often unduly excessive, our members gave us many examples of excessive prepayments. Realtors rank as the biggest problem by far and away, the lack of any right to prepay a mortgage and the penalties for prepaying. It was clear to us that, after showing concern once in the 1970s and again in the 1980s, government may have tuned out. However, the problem remains very real for consumers.

Feedback reported that clients had been confused outright when they tried to prepay a mortgage. Others were allowed to prepay by a variety of penalties. Some were offered a choice of paying three months' interest or the interest rate differential, whichever was more. Others have been given no choice but to pay the interest rate differential which worked out to several thousands of dollars more than a penalty of three months' interest would have been.

We commissioned an expert survey of the policies of six financial institutions as they would disclose them to the consumer. Mr. Chairman, we have several copies of this survey available to the committee. We used an identical example with all six institutions at local branches here in Ottawa. We took the example of a \$100,000 five-year mortgage with 25 year amortization fully prepaid after two years without the sale of the house or transfer of the mortgage. We found that the interest rate differential penalty was calculated differently by every financial institution.

Before members of the committee conclude that this is the marketplace working as it should, let me emphasize that these differences were not factors of a healthy, open competition between banks A and B. The formula for calculating the penalties

Les pénalités actuellement en vigueur pour le remboursement anticipé de prêts hypothécaires sont souvent excessives et inutilement restrictives.

Ce projet de loi prévoyait également un droit de remboursement anticipé et une pénalité maximum. Il a cependant connu le même sort que celui de 1984. Rien n'a été fait depuis sur le plan législatif, mais le problème ne s'est pas réglé pour autant. L'an dernier, nous nous sommes demandé si nous devions continuer d'en parler.

Par l'entremise de notre réseau de 115 chambres immobilières locales, nous avons donc demandé à nos membres de nous dire quelle importance ils accordaient à la modification de la Loi sur l'intérêt et de nous faire profiter de leur expérience à ce sujet. Même nous, nous avons été surpris de leurs réponses, monsieur le président. Nos membres nous ont dit, l'an dernier et cette année encore, qu'il s'agissait d'une question prioritaire à soulever lors de nos rencontres avec les députés. Ils nous ont également parlé de situations qu'ils avaient vécues — assez pour remplir tout un dossier — au sujet du droit de remboursement anticipé, des pénalités exigées, de l'information fournie aux consommateurs et des autres questions connexes.

Dix-neuf ans après la déclaration de M. Abbott sur les coûts souvent excessifs du remboursement anticipé, nos membres nous ont cité de nombreux exemples dans le même sens. Les agents d'immeuble considèrent que l'impossibilité de rembourser les prêts hypothécaires à l'avance sans pénalité constitue le problème le plus sérieux, et de loin. Il était clair pour nous qu'après s'être préoccupé de la question dans les années 70 et encore une fois dans les années 80, le gouvernement semble s'en être désintéressé. Mais le problème demeure très aigu pour les consommateurs.

Les réponses que nous avons obtenues montrent que les clients nageaient en pleine confusion quand ils essayaient de rembourser un prêt hypothécaire à l'avance. Certains étaient autorisés à effectuer un remboursement anticipé moyennant diverses pénalités. Ils pouvaient par exemple payer trois mois d'intérêt ou assumer le différentiel de taux d'intérêt, selon la somme la plus élevée. D'autres n'avaient pas d'autre choix que de payer le différentiel de taux d'intérêt, qui s'élevait à plusieurs milliers de dollars de plus que ce qu'auraient représenté trois mois d'intérêt.

Nous avons demandé à des experts d'examiner comment six institutions financières expliquaient leur politique à leurs clients. Monsieur le président, nous avons plusieurs exemplaires de cette enquête, que nous pourrions mettre à la disposition du comité. Nous nous sommes rendus dans des succursales locales de ces six institutions, ici à Ottawa, et nous avons présenté partout un exemple identique: celui d'une hypothèque de 100 000 \$ négociée pour cinq ans et amortie sur 25 ans, que le client voudrait rembourser complètement après deux ans seulement sans avoir vendu sa maison ou transféré l'hypothèque. Nous nous sommes rendu compte que chaque institution financière calculait le différentiel de taux d'intérêt de façon différente.

Avant que les membres du comité en concluent que c'est ainsi que le marché devrait fonctionner, permettez-moi de souligner que ces différences n'étaient pas des indices d'une concurrence saine et ouverte entre la banque A et la banque B. La formule de calcul

was not spelled out in the mortgage documents. It is certainly not spelled out in legislation. In some cases, it is calculated in centralized computer programs. Therefore, local bank officers are unable to disclose it clearly.

The differences in the method of calculation represented a spread of more than \$1,000 from the lowest penalty to the highest and this supposedly using the same formula. That is an undisclosed, hidden cost to the consumer.

Initially, we were criticized by the Canadian Bankers Association for not going to their head office to obtain the information we required. Mr. Chairman, that misses the whole point. We deliberately put ourselves in the position of the consumer. The consumer walks into a neighbourhood branch, not a head office in Toronto.

Our position is that the right to prepay should be legislated and that a standardized method for calculating the prepayment penalty should also be legislated. Initially, our members proposed extending to all mortgages the penalty of three months' interest which already applies under some National Housing Act mortgages. Discussion with the Canadian Bankers Association a year ago convinced us that its members would not accept such a penalty on the grounds that the compensation would be inadequate. However, the CBA did indicate that it could support the interest rate differential. At that point, we set out developing a proposal that would be fair to both the borrower and the lender.

As our survey shows, there are many different ways of calculating the interest rate differential. We believe this may be the major point of contention. Our research demonstrates that one method of calculation is fair to both lenders and borrowers; it is the interest rate differential determined by using the net present value calculation based on a payment stream where the borrower is able to take advantage of all repayment options provided by the lender. These are typically in the range of 10 per cent to 20 per cent in the third year. Under this IRD — and I emphasize this — the financial institution is not worse off than it would have been if the mortgage had remained in force. I would also emphasize that our proposal does not reward speculators.

Mr. Chairman, when the Senate Banking Committee aired this subject briefly in the summer, the suggestion was made that the only time anyone would want to prepay a mortgage would be when interest rates are dropping. This is, indeed, a common reason for prepaying. The consumer sees that market forces are working in his or her favour and therefore wants to refinance. However, there are several other reasons for prepayment and they apply regardless of interest rate calculations. They include debt, marital breakdown, job loss and job relocation. I suggest that public policy is bad policy if it ignores these common realities of life in Canada in the 1990s.

des pénalités n'était pas précisée dans les documents hypothécaires. Et elle n'est certainement pas précisée dans la loi. Dans certains cas, la pénalité est calculée à l'aide d'un programme informatique centralisé. Par conséquent, les agents des succursales locales sont incapables de l'énoncer clairement.

Les différences entre les méthodes de calcul ont entraîné un écart de plus de 1 000 \$ entre la pénalité la plus basse et la pénalité la plus élevée, censément établies à l'aide de la même formule. Il s'agit là d'un coût caché qui n'est pas divulgué au consommateur.

Au départ, l'Association des banquiers canadiens nous a blâmés parce que nous ne nous étions pas adressés au siège social pour obtenir l'information dont nous avons besoin. Mais, monsieur le président, cela n'a rien à voir! Nous nous sommes délibérément mis à la place des consommateurs. Or, les consommateurs s'adressent à leur succursale de quartier, pas au siège social à Toronto.

À notre avis, le droit de remboursement anticipé devrait être consacré par la loi, tout comme une méthode uniforme de calcul de la pénalité prévue pour ce remboursement. Au départ, nos membres proposaient d'étendre à tous les prêts hypothécaires la pénalité correspondant à trois mois d'intérêt, qui s'applique déjà à certaines hypothèques régies par la Loi nationale sur l'habitation. Mais nos discussions avec les membres de l'Association des banquiers canadiens, il y a un an, nous ont convaincus que les banques n'accepteraient pas cette pénalité parce qu'elle ne constituerait pas, selon elles, une indemnisation suffisante. Cependant, l'ABC s'est dite prête à consentir à une pénalité de différentiel de taux d'intérêt. À ce moment-là, nous avons donc commencé à élaborer une proposition qui serait juste à la fois pour l'emprunteur et pour le prêteur.

Comme l'a révélé notre enquête, il y a bien des façons de calculer le différentiel de taux d'intérêt. Nous pensons que c'est peut-être le noeud du problème. Notre recherche montre qu'il existe une méthode de calcul juste pour les prêteurs et pour les emprunteurs; c'est celle qui consiste à déterminer le différentiel de taux d'intérêt en calculant la valeur actuelle nette en fonction d'une suite de paiements qui permet à l'emprunteur de profiter de toutes les options de remboursement offertes par le prêteur. Cela se situe généralement entre 10 et 20 p. 100 au cours de la troisième année. Selon cette méthode de calcul du DTI — et j'insiste sur ce point —, l'institution financière ne perd rien par rapport à ce qu'elle aurait reçu si l'hypothèque était demeurée en vigueur. Je tiens également à souligner que notre proposition ne favorise pas les spéculateurs.

Monsieur le président, lorsque le comité sénatorial des banques a soulevé cette question brièvement au cours de l'été, on a dit que le seul moment où quelqu'un pourrait vouloir rembourser une hypothèque à l'avance, c'est quand les taux d'intérêt sont à la baisse. C'est effectivement une raison courante pour laquelle on veut effectuer un remboursement anticipé. Le consommateur constate que les forces du marché penchent en sa faveur et veut par conséquent renégocier son hypothèque. Mais il y a plusieurs autres raisons possibles, quel que soit le taux d'intérêt. Il peut s'agir par exemple d'un décès, d'une séparation ou d'un divorce, d'une perte d'emploi ou d'une réinstallation pour raison profes-

Nor, Mr. Chairman, are we talking about micromanaging financial institutions. I said at the outset that the marketplace is working well. There are all kinds of mortgage products on the market, but the market is public. Terms and conditions and incentives are public. The consumer can see them and make judgments by themselves. Financial institutions offer a wide variety of prepayment options and incentives to attract new mortgage customers. They do not offer prepayment rights or focus on prepayment penalties to consumers as part of their competitive environment.

At the time of negotiating their mortgages, consumers intend in good faith to keep it for the full term, obviously. Prior to signing, the average consumer will not ask too many questions as to how he may break the contract; but circumstances change and, sometimes, contracts must be broken. Our formula provides full and fair compensation to the lender. Why should lenders exact a penalty significantly greater than if the contract remained in force? Prepaying a mortgage is not a competitive issue; it is a fairness issue.

Under these conditions, lenders can hardly claim that a standardized method of calculating prepayment penalties is interfering with their competitive environment; and government can hardly claim that, in the interests of public policy, it must leave consumers at the mercy of the lenders.

We are not talking about imposing a new regulatory regime. We are talking about reforming an existing one, Mr. Chairman, one we believe to be inadequate at this time, one that provides a prepayment penalty for mortgages over five years but none for mortgages of five years or less.

We urge the committee to support amendment to the Interest Act in this Parliament to give Canadians a right to prepay a mortgage. We also ask to you to support a standardized approach to calculating penalties. The right to prepay without the mechanism to prepay is basically no right at all.

Mr. Chairman, I have deliberately spent my time on these twin issues which we consider most important. Our members also produced compelling arguments for two other amendments. One would release an original borrower from a personal covenant once the lender has approved a subsequent assumor of a mortgage. For example, if you sold your house to me and I assumed your mortgage, then the current scenario would still hold you accountable if I defaulted on payments.

sionnelle. À mon avis, pour qu'une politique soit bonne, elle doit tenir compte de ces réalités courantes de la vie au Canada dans les années 90.

Il n'est pas question non plus de prôner la microgestion des institutions financières. J'ai dit dès le départ que le marché fonctionne bien. Il y a toutes sortes de produits hypothécaires sur le marché, mais le marché est public. Les conditions et les avantages offerts sont publics. Le consommateur peut en prendre connaissance et en juger par lui-même. Les institutions financières offrent toute une gamme d'options de remboursement anticipé et d'avantages visant à attirer de nouveaux clients hypothécaires. Si elles ne permettent pas le remboursement anticipé et si elles ne mettent pas l'accent sur les pénalités imposées à leurs clients, c'est parce qu'elles fonctionnent dans un environnement concurrentiel.

Lorsqu'ils négocient une hypothèque, les clients ont évidemment l'intention, en toute bonne foi, de la garder pendant toute la durée prévue. Avant de signer, le consommateur moyen ne pose pas tellement de questions sur ce qu'il peut faire s'il désire résilier le contrat; mais sa situation peut changer, et il est parfois obligé de le faire. Notre formule permet une indemnisation complète et juste pour le prêteur. Pourquoi les prêteurs devraient-ils imposer une pénalité nettement plus lourde que si le contrat demeurerait en vigueur? Le remboursement anticipé d'un prêt hypothécaire n'est pas une question de concurrence, mais d'équité.

Dans ces conditions, les prêteurs peuvent difficilement prétendre qu'une méthode uniforme de calcul des pénalités pour remboursement anticipé nuit à leur position concurrentielle; et le gouvernement peut difficilement soutenir qu'il est dans l'intérêt public de laisser les consommateurs à la merci des prêteurs.

Il n'est pas question d'imposer un nouveau régime de réglementation, mais bien de réformer le régime existant, monsieur le président. Nous jugeons qu'il n'est pas satisfaisant, puisqu'il prévoit des pénalités pour le remboursement anticipé de prêts hypothécaires à échéance de plus de cinq ans, mais non pour celui de prêts négociés pour cinq ans ou moins.

Nous demandons instamment au comité d'appuyer la modification de la Loi sur l'intérêt par le Parlement pour accorder aux Canadiens le droit de rembourser à l'avance leur prêt hypothécaire. Nous vous demandons également d'appuyer l'adoption d'une méthode uniforme de calcul des pénalités. Le droit de remboursement anticipé ne veut rien dire s'il ne s'accompagne pas d'un mécanisme approprié.

Monsieur le président, j'ai délibérément consacré le temps qui m'était alloué à ces deux questions connexes que nous jugeons de la plus haute importance. Mais nos membres nous ont également présenté des arguments convaincants en faveur de deux autres modifications. La première viserait à libérer l'emprunteur original de son engagement personnel une fois que le prêteur aurait approuvé le nouveau créancier hypothécaire. Par exemple, selon le scénario actuel, si vous me vendez votre maison et que j'assume votre hypothèque, c'est quand même vous qui serez responsable si je ne la rembourse pas en temps voulu.

Another amendment would provide for uniform annual compounding of interest rates. Consumers are sometimes confused by being quoted rates without being told that they are compounded semi-annually. For us, this is mainly an issue of disclosure and plain language.

Mr. Chairman, we have previously submitted suggestions for improving disclosure requirements on mortgage documents by the use of plain and concise language which can be reasonably understood. We are pleased to see in the discussion paper that the government also recognizes the need for greater clarity. We urge the committee to support revisions to all appropriate statutes to achieve these changes.

The Chairman: In the white paper on page 18, there is a section on prepayment of mortgages which says, essentially, that the government is prepared to amend the Interest Act and also to clarify the way in which interest is calculated. I presume on the basis of what you have just said that you are in favour of the policy as stated in the white paper. Is that correct?

Mr. Beauchamp: I do not have the policy in my head at the moment. However, I understand the direction is the same as what we have outlined to you.

The Chairman: It certainly sounded exactly like it. I wanted to be sure that I was not missing something.

Mr. Beauchamp: The emphasis is not only that the prepayment right should be legislated but that a formula should be in place to allow the right to be exercised. Otherwise, I do not believe that the right itself will work. That is the emphasis. That is not found on page 18.

The Chairman: In your discussions with the CBA and the government, is it your sense that you are coming close to a consensus on both those issues?

Mr. Beauchamp: We have spoken, as I said, with the Canadian Bankers Association. We have proposed the IRD formula based on the net present value. They had been favourable to consideration of the IRD approach. They have not pronounced themselves on the net present value formula which we have submitted to them, and we are hoping that they will be supportive of that part of it. They were supportive of the notion of an IRD.

The Chairman: That reflects your discussions with the bankers association. What about your discussions with the government?

Mr. Beauchamp: When we met with the Finance Committee just a few days ago, they were happy with the general notions which we advanced, including the suggested formula. We seem to have wide support.

The Chairman: Have you talked to officials in the Department of Finance?

Mr. Beauchamp: Yes, we have. We have a whole litany of individuals, if you care to have the list.

L'autre modification prévoirait un calcul annuel uniforme de l'intérêt composé. Les consommateurs ont parfois du mal à s'y retrouver lorsqu'on leur mentionne un taux d'intérêt sans leur dire que l'intérêt est composé semi-annuellement. À notre avis, c'est surtout une question d'information et de clarté.

Monsieur le président, nous avons déjà présenté des suggestions visant à améliorer les exigences relatives à l'information qui devrait être divulguée dans les documents hypothécaires, et qui devrait être rédigée dans un langage clair, concis et facile à comprendre. Nous sommes heureux de constater dans le document de travail que le gouvernement reconnaît également la nécessité d'une plus grande clarté. Nous demandons donc au comité d'appuyer les modifications, dans toutes les lois appropriées, qui pourraient permettre d'atteindre ces objectifs.

Le président: Aux pages 19 et 20 du Livre blanc, on trouve une section sur le remboursement anticipé des prêts hypothécaires; on peut y lire essentiellement que le gouvernement est prêt à modifier la Loi sur l'intérêt et à clarifier la méthode de calcul de l'intérêt. Je suppose, d'après ce que vous venez de dire, que vous êtes satisfaits de la politique énoncée à cet égard dans le Livre blanc. C'est exact?

M. Beauchamp: Je n'ai pas le texte en tête pour le moment. Mais il semble que l'orientation en soit la même que celle que nous avons exposée ici.

Le président: Cela me paraît exactement similaire en tout cas. Je voulais être certain d'avoir bien compris.

M. Beauchamp: Ce qui nous intéresse surtout, c'est non seulement que le droit de remboursement anticipé soit inclus dans la loi, mais qu'il existe une formule régissant l'exercice de ce droit. Autrement, je ne pense pas que ce droit puisse s'appliquer. C'est sur cela que nous tenons à insister, et il n'en est pas question aux pages 19 et 20.

Le président: Dans vos discussions avec l'ABC et le gouvernement, avez-vous l'impression de vous approcher d'un consensus sur ces deux questions?

M. Beauchamp: Comme je vous l'ai déjà dit, nous en avons discuté avec l'Association des banquiers canadiens. Nous avons proposé la formule du DTI fondée sur la valeur actuelle nette. L'ABC a accueilli cette solution favorablement. Elle ne s'est pas prononcée sur la formule de la valeur actuelle nette que nous lui avons soumise, et nous espérons qu'elle sera d'accord sur cet aspect-là. Mais elle voyait d'un bon oeil la notion de DTI.

Le président: Cela reflète vos discussions avec l'association des banquiers. Et avec le gouvernement?

M. Beauchamp: Quand nous avons rencontré les membres du comité des finances, il y a quelques jours, ils se sont montrés satisfaits des idées générales que nous avons proposées, y compris de la formule que nous avons suggérée. Nous semblons avoir l'appui de beaucoup de monde.

Le président: En avez-vous parlé aux fonctionnaires du ministère des Finances?

M. Beauchamp: Oui, nous avons consulté une foule de personnes; nous en avons une liste, si vous voulez la voir.

The Chairman: I was simply curious about their reaction.

Mr. Beauchamp: We are receiving good support from not only consumers groups and MPs, but all kinds of other organizations, including the Canadian Consumers Association.

Senator Meighen: Mr. Beauchamp, it seems to me, and correct me if I am wrong, that it is very important to have full and complete and understandable disclosure. If the banks and the other financial institutions do not come up with a satisfactory formula for prepayment — yours or another one — is there not some danger that we will end up in our marketplace with only a one-year variable rate mortgage, period?

Mr. Beauchamp: We are trying to change the present penalty system. We recognize that the mortgage business is very competitive already. We are talking now about moneys in addition to those included in the contract between a lender and a borrower. We are concerned about such varied and undisclosed penalties. We are simply looking for disclosure. We are looking for legislated disclosure because we have seen a wide range of answers given to consumers when they go to pre-pay under the circumstances we have described.

Senator Meighen: If I could wave a magic wand now and legislate adequate and full disclosure, would much of the problem be solved?

Mr. Beauchamp: We do not think so. We think the right to pre-pay and the mechanism should be defined in legislation. That is the crux of our suggestion.

We have also recommended that all terms of a mortgage should be written in plain language and should be easily understandable. We go beyond that.

Senator Meighen: Do you not think that the competitive marketplace is adequate to ensure that some if not all of the players in it would offer the pre-payment ability? You want to legislate it so that all must offer it and, if they offer it on different terms, those terms must be adequately and fairly disclosed.

Mr. Beauchamp: The evidence from our membership indicates that that is not happening. We feel that the solution submitted in 1976 and in 1984, which was not approved nor put into legislation, should now be considered very seriously. We say this in light of the support we have found for our proposition.

Senator Hervieux-Payette: The department is saying that they would like to have more than three months' interest if people want to make a loan for 10 years. Normally, we take a loan for 15, 20,

Le président: Je voulais simplement savoir quelle a été leur réaction.

M. Beauchamp: Nous avons reçu des appuis non seulement des groupes de consommateurs et des députés, mais de toutes sortes d'autres organisations, et notamment de l'Association des consommateurs du Canada.

Le sénateur Meighen: Monsieur Beauchamp, il me semble — corrigez-moi si je me trompe — qu'il est très important d'avoir une information complète et facile à comprendre. Si les banques et les autres institutions financières sont incapables d'en arriver à une formule satisfaisante pour le remboursement anticipé des prêts hypothécaires — que ce soit la vôtre ou une autre —, est-ce qu'il n'y a pas un risque que nous nous retrouvions avec une seule sorte d'hypothèque sur le marché, par exemple une hypothèque d'un an à taux variable, un point c'est tout?

M. Beauchamp: Nous essayons de modifier le système actuel de pénalités. Nous reconnaissons qu'il y a déjà beaucoup de concurrence dans le domaine des prêts hypothécaires. Mais ce qui est en jeu, ce sont des sommes qui s'ajoutent à celles qui sont prévues dans le contrat conclu entre le prêteur et l'emprunteur. Ce qui nous inquiète, c'est que les pénalités soient aussi variées et qu'elles ne soient pas énoncées clairement. Nous cherchons simplement une meilleure information. Nous voulons que la loi oblige le prêteur à fournir cette information parce que nous avons constaté que les réponses varient beaucoup d'un endroit à l'autre lorsque les consommateurs cherchent à rembourser un prêt hypothécaire à l'avance dans les circonstances que nous avons décrites.

Le sénateur Meighen: Si je pouvais agiter une baguette magique et prescrire dans la loi une divulgation complète de l'information nécessaire, est-ce que cela réglerait une bonne partie du problème?

M. Beauchamp: Probablement pas. À notre avis, le droit de remboursement anticipé et le mécanisme qui s'y applique devraient être définis dans la loi. C'est l'élément primordial de notre suggestion.

Nous avons également recommandé que la loi oblige les prêteurs à préciser toutes les conditions de leurs hypothèques en langage clair et facile à comprendre. Nous allons plus loin.

Le sénateur Meighen: Vous ne pensez pas que la concurrence qui s'exerce sur le marché suffit à s'assurer que certains des joueurs, sinon tous, offriront la possibilité de rembourser les prêts hypothécaires par anticipation? Vous voulez que nous légiférions pour que toutes les institutions soient tenues de l'offrir et pour que les conditions de ce remboursement, si elles sont différentes, soient indiquées clairement et équitablement.

M. Beauchamp: D'après ce que nos membres nous disent, ce n'est pas ce qui se passe. À notre avis, la solution proposée en 1976 et en 1984, qui n'a pas été approuvée ni incluse dans la loi, devrait aujourd'hui être envisagée très sérieusement. L'appui que notre proposition a recueilli nous autorise à le dire.

Le sénateur Hervieux-Payette: Le ministère indique qu'il faudrait une pénalité de plus de trois mois d'intérêt si les gens veulent contracter un emprunt pour 10 ans. Normalement, nous

or 25 years, but we renew the interest rate at intervals, every six months, every year, every two or three or five years.

Would your three months would be the maximum? You say the three-month penalty of the National Housing Act should be retained. It should be retained for what length of time, five years?

Mr. Beauchamp: It is confusing because there are two pieces of legislation which address this. We are concentrating here on the Interest Act. The Interest Act provides for a penalty of three months after a five-year term. The amortization is irrelevant at this particular stage. We are not concerned with the after-five-year position of the Interest Act. We are concerned with what happens before five years.

You are quite right that the NHA allows for pre-payment and the three month penalty after three years.

We are concerned with the consumers' position on all mortgages under five years that are not under NHA, and we would like to see a legislated right to pre-pay. In fact, most mortgages today are under five years, and that is why we are concentrating our comments in that particular area. We would like the consumer to have that right to pre-pay on those mortgages under five years.

Senator Hervieux-Payette: You would like the actual cost revealed, and it would not be sufficient to simply say it is a three-month penalty. With any penalty or payment for compensation for stopping in the middle of an agreement, they could provide different payments to the bank if they want to renegotiate for another term or for another length of time.

Mr. Beauchamp: We had suggested a three-month penalty. When we spoke with Canadian Bankers Association that was not quite acceptable. That is when we went to work and looked at different formulas. We found the IRD based on net present value to be the best and the fairest formula that could be put in at the moment. This is why we have gone that particular direction.

Senator Hervieux-Payette: This would not be mandatory. When you say it should be retained, if they do not want the three months, it could be up to three months, but not necessarily three months.

Mr. Beauchamp: The three-month penalty was not acceptable to the Canadian Bankers Association, and it is at that time that we offered to find a solution which would be seen as fair and equitable to the Canadian Bankers Association and lenders in Canada as well as to the consumer.

At that point, we identified the interest rate differential based on the net present value as being a possible common formula to develop a legislated right-to-pre-pay mechanism.

contractons un emprunt pour 15, 20 ou 25 ans, mais nous renégocions le taux d'intérêt régulièrement, tous les six mois, tous les ans, tous les deux, trois ou cinq ans.

Est-ce qu'une pénalité de trois mois d'intérêt serait un maximum? Vous dites qu'il faudrait conserver la pénalité de trois mois prévue dans la Loi nationale sur l'habitation. Il faudrait la conserver pour quelle période, cinq ans?

M. Beauchamp: C'est compliqué parce qu'il y a deux lois différentes en cause. Nous nous intéressons surtout à la Loi sur l'intérêt, qui prévoit une pénalité de trois mois pour les prêts à échéance de plus de cinq ans. La période d'amortissement n'a pas d'importance à cet égard. Ce qui se passe dans le cas des échéances de plus de cinq ans en vertu de la Loi sur l'intérêt ne nous préoccupe pas. Ce qui nous préoccupe, c'est ce qui se passe avant cinq ans.

Vous avez tout à fait raison de dire que la Loi nationale sur l'habitation permet le remboursement anticipé et prévoit une pénalité de trois mois d'intérêt après trois ans.

Ce qui nous inquiète, c'est ce qui arrive aux détenteurs de toutes les hypothèques de moins de cinq ans qui ne sont pas régies par la Loi nationale sur l'habitation; nous aimerions que le droit de remboursement anticipé soit inclus dans la loi. En fait, la plupart des hypothèques sont négociées de nos jours pour moins de cinq ans, et c'est pourquoi nous avons insisté sur cet aspect-là en particulier. Nous voudrions que le consommateur ait le droit de rembourser à l'avance ces prêts hypothécaires de moins de cinq ans.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous voudriez que le coût précis soit indiqué; vous trouvez qu'il n'est pas suffisant de dire qu'il y a une pénalité de trois mois d'intérêt. Quelle que soit la pénalité ou le paiement prévu pour indemniser la banque si les clients changent d'idée au beau milieu d'un contrat, ils pourraient verser des paiements différents à la banque s'ils voulaient négocier une nouvelle échéance.

M. Beauchamp: Nous avions suggéré une pénalité de trois mois. Mais quand nous en avons parlé à l'Association des banquiers canadiens, elle n'a pas jugé cette proposition acceptable. Nous nous sommes donc mis au travail et nous avons envisagé différentes formules. Nous en avons conclu qu'un DTI fondé sur la valeur actuelle nette constitue la formule la meilleure et la plus juste possible pour le moment. C'est pour cela que nous avons retenu cette solution.

Le sénateur Hervieux-Payette: Ce ne serait pas obligatoire. Quand vous dites qu'il faudrait conserver cette formule, si quelqu'un ne veut pas appliquer la formule des trois mois, cela pourrait être trois mois au maximum, mais pas nécessairement trois mois.

M. Beauchamp: La pénalité de trois mois n'était pas acceptable pour l'Association des banquiers canadiens, et c'est à ce moment-là que nous avons offert de trouver une solution qui semblerait juste et équitable pour l'Association des banquiers canadiens, pour les prêteurs et pour les consommateurs.

À ce moment-là, nous en sommes arrivés à la formule du différentiel de taux d'intérêt fondé sur la valeur actuelle nette comme étant une formule commune qui pourrait permettre d'en

The Chairman: Thank you. Your brief has a number of technical issues which were helpful to us.

Senators, our last witnesses this morning are from Life Underwriters Association of Canada.

Mr. Couillard, I notice the first half of your brief deals with issues which are not really addressed in the white paper, powers issues and issues related to the terms of reference of the task force and the payments system. I would ask that you leave those aside and focus on the last half of your paper dealing with changes which need to be made or are forecast to be made in the upcoming legislation.

Mr. Hal D. Couillard, Past Chair, Life Underwriters Association of Canada: On behalf of LUAC, I applaud this committee for making this effort on behalf of Canadians.

I am the immediate past chair of the Life Underwriters Association of Canada by one day. I reside in Calgary. I have been a practitioner for about 22 years.

With me are Dave Thibadeau, president, and Bill Babcock, vice-president of public affairs.

For the past 90 years, LUAC has been the national professional association of the life insurance agents, brokers and financial planners in Canada. We are a voluntary association with more than 17,500 members coast to coast. Our members are primary distributors of life and health insurance and annuity contracts as well as pension plans, RRSPs, registered retirement income funds and investment funds administered by life insurance companies and mutual fund companies.

Our members increasingly serve the Canadian public by providing solutions to financial needs that use products other than insurance. As an association of market intermediaries, LUAC's membership and services have changed over time, adjusting to new market realities and, in many cases, anticipating those changes.

LUAC provides an extensive training and professional development program to its members and other providers of financial services, and we truly administer a very high code of ethics which is binding on its members. We acquire an intimate knowledge of the economic needs and circumstances of our clients in all social and income groups across Canada. Our association is committed to ensuring that the Canadian consumer has continued access to a wide choice of insurance and other financial products and services in a very competitive marketplace.

LUAC was an active participant in the consultations that led up to the financial institutions legislative reforms in 1992. We have continued to play an active role in subsequent developments both at the federal level and also as the provinces have updated their

arriver à un mécanisme de remboursement anticipé prévu dans la loi.

Le président: Merci. Votre mémoire contenait un certain nombre de questions de détail qui nous ont été utiles.

Sénateurs, les derniers témoins que nous entendrons ce matin représentent l'Association des assureurs-vie du Canada.

Monsieur Couillard, je constate que la première partie de votre mémoire porte sur des questions qui ne sont pas vraiment soulevées dans le Livre blanc, des questions relatives au partage des pouvoirs, au mandat du groupe de travail et au système de paiements. Je vous demanderais donc de laisser ces questions-là de côté et de vous concentrer sur la dernière moitié de votre document, qui porte sur les changements qu'il faudrait apporter à la loi, ou qui seront probablement proposés dans le projet de loi à venir.

M. Hal D. Couillard, président sortant, Association des assureurs-vie du Canada: Au nom de l'AAVC, je tiens à féliciter votre comité pour l'effort qu'il fait au nom des Canadiens.

Je suis président sortant de l'Association des assureurs-vie du Canada depuis une journée. J'habite à Calgary. Je vends de l'assurance depuis environ 22 ans.

J'ai avec moi M. Dave Thibadeau, notre président, et M. Bill Babcock, qui est vice-président des Affaires publiques.

L'AAVC est l'association professionnelle nationale qui regroupe depuis 90 ans les agents, les courtiers et les planificateurs financiers qui vendent de l'assurance-vie au Canada. C'est une association bénévole qui compte plus de 17 500 membres d'un océan à l'autre. Nos membres s'occupent surtout de la distribution de produits d'assurance-vie et d'assurance-invalidité, de même que de contrats de rente, de régimes de pension, de REÉR, de Fonds enregistrés de revenu de retraite et de fonds de placement administrés par des compagnies d'assurance-vie et des sociétés de fonds mutuels.

De plus en plus, nos membres offrent aux Canadiens d'autres produits que l'assurance pour répondre à leurs besoins financiers. En tant qu'association regroupant les intermédiaires sur ce marché, nous avons modifié notre composition et nos services avec le temps pour nous ajuster aux nouvelles réalités du marché et, dans bien des cas, pour aller au devant des changements.

L'AAVC offre un important programme de formation et de perfectionnement professionnel à ses membres et aux autres fournisseurs de services financiers, et nous appliquons un code de déontologie très strict auquel nos membres doivent adhérer. Nous avons acquis une connaissance intime des besoins économiques et de la situation de nos clients, qui viennent de tous les groupes sociaux et de tous les groupes de revenu, dans toutes les régions du Canada. Notre association est résolue à veiller à ce que le consommateur canadien continue d'avoir accès à toute une gamme de produits et services financiers — assurances ou autres — sur un marché où la concurrence est extrêmement forte.

L'AAVC a participé activement aux consultations qui ont débouché sur la réforme de la législation relative aux institutions financières en 1992. Nous avons continué à jouer un rôle actif dans ce qui s'est passé par la suite, tant au niveau fédéral que

legislative frameworks for regulation of financial services in their respective provinces.

As a matter of fact, Dave Thibaudeau was just in Edmonton last Thursday working with the Alberta people.

We have come here today to provide LUAC's views on the latest step in this decade-long process of the government's white paper on the 1997 review of the financial sector legislation which was released on June 19.

We submitted our formal response to the white paper to the Secretary of State for Financial Institutions, and I have provided copies for you.

I will focus today on two issues from our written brief, while respecting your request, Senator Kirby. These issues are closest to my activities and those of my fellow members in the areas that we know best, that is, serving the consumers of life insurance and related financial products. The two issues specifically are the privacy safeguards for the consumer of financial services and the tied selling and cross-selling of products by all Canadian financial institutions.

With regard to privacy, our members are accustomed to receiving highly confidential, personal information about financial, medical and family matters. We acquire this information to advise our clients properly and to enable insurers to assess individual risk and to administer claims as they arise.

We are reminded every working day that our clients value their privacy and expect that that information which they disclose to us will be treated fairly and confidentially.

I mentioned earlier that LUAC has a high standard and code of ethics. Our members must adhere to our code of ethics as a condition of membership. The first article of the code of ethics requires a member to place the interests of a client or prospective client above his or her own. The second article concerns confidential information. It requires a member to respect the confidential character of all information regarding personal and business affairs received in the course of providing or attempting to provide financial services. Our members take this requirement very seriously.

More generally, the recent explosive growth in information technology and concerns about the power of large, impersonal institutions, has led to the widely held belief that there is a need to upgrade the protection of personal information.

The government has responded with two proposals for the protection of personal information. One of those proposals appears in the white paper which announced regulations that will apply specifically to federal financial institutions. The other, somewhat

lorsque les gouvernements provinciaux ont modernisé le cadre législatif relatif à la réglementation des services financiers offerts dans leur province.

D'ailleurs, Dave Thibaudeau était à Edmonton jeudi dernier pour travailler avec les gens de l'Alberta.

Si nous sommes ici aujourd'hui, c'est pour vous faire connaître le point de vue de l'AACV sur la dernière étape du processus de dix ans dans lequel s'inscrivait la publication, le 19 juin dernier, du Livre blanc du gouvernement au sujet de l'examen de la législation régissant les institutions financières, prévu pour 1997.

Nous avons envoyé au secrétaire d'État aux Institutions financières notre réponse officielle au Livre blanc, et je vous en ai fait parvenir des copies.

Je vais me concentrer aujourd'hui sur deux questions qui figurent dans notre mémoire écrit, tout en respectant votre souhait, sénateur Kirby. Ces deux questions sont celles qui se rapprochent le plus de mes activités et de celles de mes collègues dans les secteurs que nous connaissons le mieux, c'est-à-dire les services offerts aux consommateurs d'assurance-vie et de produits financiers connexes. Plus précisément, il s'agit premièrement des mécanismes de protection des renseignements personnels concernant les consommateurs de services financiers, et deuxièmement de la question de la vente liée et de l'interdistribution de produits par toutes les institutions financières canadiennes.

Au sujet de la protection des renseignements personnels, nos membres sont habitués à recevoir de l'information hautement confidentielle sur des questions financières, médicales et familiales. Nous recueillons cette information pour pouvoir conseiller nos clients convenablement, et pour permettre aux assureurs d'évaluer le risque que présente chaque client et d'administrer les réclamations lorsqu'elles se produisent.

On nous rappelle chaque jour que nos clients attachent beaucoup d'importance au respect de leur vie privée et qu'ils s'attendent à ce que l'information qu'ils nous transmettent soit traitée de façon appropriée et confidentielle.

J'ai déjà mentionné que l'AACV applique des normes strictes et un code de déontologie très sévère. Nos membres doivent absolument respecter ce code de déontologie; c'est une condition d'adhésion. Le premier article de ce code exige que les membres placent les intérêts de leurs clients ou de leurs clients potentiels au-dessus de leurs intérêts personnels. Et le deuxième article porte sur l'information confidentielle. Il exige que les membres respectent le caractère confidentiel de toute information transmise par leurs clients sur leurs affaires personnelles et commerciales lorsqu'ils leur vendent ou cherchent à leur vendre des services financiers. Nos membres prennent cette exigence très au sérieux.

De façon plus générale, le développement extrêmement rapide qu'a connu récemment la technologie de l'information et les préoccupations que soulève la puissance des grandes institutions impersonnelles ont incité beaucoup de gens à se dire qu'il faudrait améliorer la protection des renseignements personnels.

Le gouvernement a répondu par deux propositions en ce sens. Une de ces propositions figure dans le Livre blanc; elle porte sur l'adoption d'une réglementation qui s'appliquera expressément aux institutions financières fédérales. L'autre proposition, qui a été

earlier, following the recommendations of the Information Highway Advisory Council and the Minister of Industry, announced the development of generally applicable legislation to protect personal information.

We trust at LUAC that the final product will not result in overlapping legislation. This is important. The fact is this: If you can see my chequing account and my Interac payment records and my credit card statement, you can profile me and detail me and target me for other products. That information lets you know what I might be ready to buy even before I know I am ready to buy.

Let me give you an example. The Vancouver *Province* newspaper reported last May on a \$15 million software program used by the Royal Bank of Canada to track all credit card and Interac purchases made by its 9 million customers. The information goes into a personal profile on every customer; it is constantly upgraded. There, it is matched with information taken from records of the customer's bank accounts, loans, credit cards, investments, and credit applications. The system is used to identify prospects who will be susceptible to focus promotions of specific bank products.

So a fundamental principle of consumer privacy is the need to obtain an individual's free and informed consent before personal information may be used for a different reason other than the reason for which the individual gave it to that institution in the first place. The white paper confirms that a consumer's consent is key before any information is used for a new purpose or is disclosed to outside parties.

It seems that some institutions are prepared to shift their obligation to the consumer by so-called negative options to obtain consent. Again, I would like to give this committee an example.

About three weeks ago, one of our staff people at LUAC asked the CIBC Insurance for a quote on automobile insurance. When he received the quote, attached to it was an announcement that his personal information had gone into a client file where, unless he objected, it could be used to sell him other products, insurance products and financial products of other companies in the CIBC group. Without any justification, the insurer assumed consent and left it to the consumer to tell them otherwise.

It also appears that some institutions will use questionable means to obtain consent. I have another real-life example. In July, a staff member of LUAC received a letter from the Bank of Montreal, mailed to all holders of the Gold Mastercard. On its face, the letter offers the customer the opportunity to reduce credit card interest charges to 10.9 per cent. That is still pretty high given that bank prime is hovering below 6 per cent but presumably the new rate would be lower than the previous rate.

soumise un peu plus tôt, par suite des recommandations du comité consultatif sur l'autoroute de l'information et du ministre de l'Industrie, portait sur l'élaboration d'une loi d'application générale pour protéger les renseignements personnels.

À l'AAVC, nous espérons que le produit final n'entraînera pas de chevauchements législatifs. C'est important. Mais le fait est que, si vous pouvez voir mes relevés de compte de chèques, de paiements Interac et de carte de crédit, vous pouvez établir mon profil détaillé et me choisir comme cible pour d'autres produits. Cette information vous permet de savoir ce que je pourrais être prêt à acheter avant même que je le sache moi-même.

Je vais vous donner un exemple. On pouvait lire en mai dernier dans un journal de Vancouver, le *Province*, que la Banque Royale du Canada se sert d'un logiciel de 15 millions de dollars pour retracer tous les achats que ses neuf millions de clients paient par carte de crédit ou par Interac. Cette information est versée dans un dossier personnel sur chaque client, qui est constamment mis à jour. Elle est ensuite comparée à l'information qui provient des relevés relatifs aux comptes bancaires, aux emprunts, aux cartes de crédit, aux placements et aux demandes de crédit du client. Le système sert à déterminer quels sont les clients susceptibles de répondre favorablement à des promotions ciblées sur certains produits de la banque.

Mais un des principes fondamentaux de la protection des renseignements personnels, c'est la nécessité d'obtenir un consentement libre et éclairé de la personne en cause avant que les renseignements qui la concernent puissent servir à d'autres fins que celle pour laquelle elle a fourni cette information à l'institution. Le Livre blanc confirme que le consentement du consommateur est essentiel avant que l'information qui le concerne soit utilisée à une autre fin ou divulguée à des tierces parties.

Il semble que certaines institutions soient prêtes à se décharger de cette obligation sur leurs clients, en offrant ce qu'on appelle des options négatives pour obtenir leur consentement. Encore là, j'aimerais vous donner un exemple.

Il y a environ trois semaines, un membre du personnel de l'AAVC a communiqué avec la société d'assurances de la CIBC pour obtenir un prix sur une police d'assurance-automobile. La réponse qu'il a reçue était accompagnée d'un avis disant que les renseignements personnels qu'il avait fournis avaient été versés dans un dossier personnel qui, à moins qu'il ne s'y oppose, pourrait servir à lui vendre d'autres produits, c'est-à-dire des produits d'assurance et des produits financiers d'autres sociétés du groupe CIBC. Sans aucune justification, l'assureur présumait du consentement du client et lui laissait le soin de l'aviser du contraire.

Il semble aussi que certaines institutions emploient des méthodes douteuses pour obtenir un consentement. Je vais vous donner un autre exemple concret. En juillet, un membre du personnel de l'AAVC a reçu une lettre de la Banque de Montréal, qui avait été envoyée à tous les titulaires de la carte en or de MasterCard. À première vue, cette lettre offrait aux clients la possibilité d'abaisser à 10,9 p. 100 les frais d'intérêt sur leur carte de crédit. C'est encore relativement élevé étant donné que le taux d'intérêt préférentiel pratiqué par les banques est à moins de

The offered rate is mentioned no less than 13 times in this piece, and that is the whole thrust of the letter, apart from a passing comment that the annual fee for the card will increase from \$60 to \$95, a roughly 60-per-cent increase. The letter describes that the annual fee "rises slightly." The letter has a tear-off authorization form at the bottom. The cardholder is asked to sign this "to activate your new low-rate card."

It is puzzling that the issuer of a bank credit card can adjust the interest rate or the fee charged to a cardholder as its cost of doing business changes. There is no requirement for the cardholder to sign an authorization for an interest-rate reduction. There is also no need for a cardholder to sign an authorization to increase the fee. You either pay the fee increase or you do not.

The only result obtained from the cardholder's signature on this self-described "Gold MasterCard Low Interest Rate Acceptance Form" is an acceptance by the card holder of the terms and conditions printed on the back of the tear-off form. Here it becomes kind of interesting. The terms and conditions are on a separate page from the signature in small print, even smaller than that used for trademark notices and for other legalese to be found at the bottom of the letter. The comments concern the bank's use of the cardholder information.

Ladies and gentlemen, this is a real-life situation. We can supply a copy of the form if you wish. The heart of these terms and conditions is to authorize the bank to:

... use the information in my MasterCard account to determine which product or services may be of interest to me.

It goes on to state:

... provide me with information and offers from the bank, or anyone else, that the bank believes may be of interest to me.

These terms and conditions occupy a very small part of the letter and relate to nothing else on it. A customer who signs this form will do so thinking that his or her signature is needed to obtain the credit card rate reduction which is being held out no less than 13 times on the other side. In reality, when the bank receives that signed form, it will obtain the customer's unrestricted consent to scrutinize his or her credit purchases and any personal information on file for the purpose of promoting undisclosed third parties and their products. This hardly demonstrates a scrupulous respect for consumers' rights to privacy.

When the government issues its promised privacy regulation, LUAC hopes it will be drafted to prevent this kind of practice.

six pour cent, mais on peut présumer que ce nouveau taux était plus bas que le précédent.

Le taux offert est mentionné au moins 13 fois dans cette lettre; c'est vraiment l'aspect sur lequel on met l'accent, sauf pour un petit commentaire en passant au sujet de l'augmentation des frais annuels d'utilisation de la carte, qui grimperaient de 60 à 95 p. 100, ce qui représente une augmentation d'environ 60 p. 100. Or, on mentionne simplement dans la lettre que ces frais annuels vont «augmenter légèrement». Et on trouve au bas de la lettre une formule d'autorisation que le client doit détacher et signer pour «activer sa nouvelle carte à faible taux d'intérêts».

Ce qui est étrange, c'est que l'émetteur d'une carte de crédit bancaire peut rajuster les taux d'intérêt ou les frais qu'il impose aux détenteurs de carte lorsque ses coûts changent. Il n'y a rien qui oblige le détenteur de carte à signer une autorisation pour une réduction des taux d'intérêt. Et il n'y a rien non plus qui prévoit qu'il doive signer une autorisation pour augmenter les frais qu'il paie. S'il refuse l'augmentation des frais, il n'a qu'à ne pas payer, tout simplement.

Le seul résultat que peut avoir la signature du détenteur de la carte sur cette prétendue «formule d'acceptation de la MasterCard en or à faible taux d'intérêt», c'est qu'il accepte les conditions imprimées à l'endos de la formule détachable. Et c'est là que les choses se corsent. Ces conditions se trouvent sur une page distincte de celle de la signature, en caractères encore plus petits que ceux qui sont utilisés pour les avis relatifs à la marque de commerce et les autres formalités juridiques qui se trouvent au bas de la lettre. Elles portent sur l'utilisation, par la banque, des renseignements fournis par le détenteur de la carte.

Mesdames et messieurs, il s'agit là d'un cas bien réel. Nous pouvons vous fournir un exemplaire de cette formule si vous le voulez. En gros, les conditions énoncées dans cette formule autorisent la banque à:

... se servir de l'information relative à mon compte MasterCard pour déterminer quels sont les produits ou les services susceptibles de m'intéresser.

Et on peut lire ensuite:

... me fournir de l'information et des offres de la banque, ou de qui que ce soit d'autre, que la banque juge susceptibles de m'intéresser.

Ces conditions occupent une toute petite place sur la page et n'ont aucun rapport avec le reste. Le client qui signe la formule croit qu'il est obligé de le faire pour obtenir la réduction du taux d'intérêt, comme on le lui mentionne au moins 13 fois de l'autre côté de la page. En réalité, lorsque le client signe cette formule, il autorise la banque, sans aucune restriction, à examiner les relevés des achats qu'il a effectués à crédit et tous les renseignements personnels qui figurent dans son dossier afin de promouvoir les produits de tierces parties qui ne sont même pas nommées. On peut difficilement y voir un respect scrupuleux du droit à la protection des renseignements personnels.

Quand le gouvernement déposera la réglementation qu'il a promise sur la protection des renseignements personnels, l'AAVC

However, so long as there is money to be made from customer information, there will be an incentive to bend the rules.

LUAC looks forward to participating in future development of regulation to protect consumer privacy. I also wish to impress on you right now that in the business which our members know best, the retailing of insurance, the insurance business regulations that apply to banks and federal trust companies have provided very valuable safeguards for consumers' privacy since 1992.

The prohibition in the insurance business regulations against a federal deposit-taking institution passing consumer information to an insurance company, agent or broker prevents exactly this kind of marketing practice illustrated in this MasterCard letter.

That is why LUAC's brief in response to the white paper recommends that the insurance business regulations be maintained and enforced and that the parallel credit information regulations under the Insurance Companies Act be proclaimed in force at the earliest possible opportunity as the foundation for any future regulations that are adopted to protect privacy of customer information acquired by any federal financial institution, including life insurance companies.

I would like to turn to the second area of recommendation which concerns the need to protect the consumer of financial services from coercion. The white paper observes that concerns have been raised regarding the special nature of the relationship between financial institutions and their customers which can render the customers vulnerable to coercion. It also states there may be insufficient safeguards in market forces and in the Competition Act.

We categorically agree with those statements. The special relationship which is most likely to make consumers vulnerable to coercion is the relationship between someone who needs to borrow money and an institution that can lend it. That could be an insurance company, a bank or a trust company. We are not singling out any particular sector.

Coercion can take many forms. One of my predecessors in the chairmanship of LUAC has a client in the Vancouver area named Richard Hancock. We phoned Richard and asked him if it would be acceptable to document his situation when we appeared here. He was more than happy to comply.

Mr. Hancock had pledged some stock to the Royal Trust as security for a loan. About a year ago, he decided to sell the stock to retire the loan. Royal Trust insisted that he use Action Direct, a stockbroker in the Royal Bank group, to sell the stock. He wanted to use his own stockbroker but Royal Trust categorically refused. Mr. Hancock believes that if he had used his own stockbroker, he

espère qu'elle sera rédigée de manière à interdire ce genre de pratique. Mais tant et aussi longtemps qu'il sera possible de faire de l'argent avec l'information relative aux clients, il sera tentant de contourner les règles.

L'AACV se fera un plaisir de participer à l'élaboration de cette réglementation visant à protéger les renseignements personnels fournis par les clients. Je tiens par ailleurs à vous souligner que, dans le domaine que nos membres connaissent le mieux — c'est-à-dire la vente au détail de certains services d'assurance —, le règlement sur le commerce de l'assurance, qui s'applique aux banques et aux sociétés de fiducie fédérales depuis 1992, offre des garanties très utiles quant au respect des renseignements personnels.

Le fait que la réglementation sur le commerce de l'assurance interdise aux institutions fédérales qui acceptent des dépôts de transmettre les renseignements relatifs à leurs clients à des compagnies d'assurances, à des agents ou à des courtiers empêche exactement le genre de pratique de marketing qu'illustre cette lettre de MasterCard.

C'est pourquoi nous recommandons, dans notre réponse au Livre blanc, que la réglementation sur le commerce de l'assurance soit maintenue et renforcée, et qu'une réglementation parallèle sur l'information relative au crédit soit mise en vigueur le plus tôt possible en vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances, comme fondement de toute réglementation future qui viserait à protéger le caractère confidentiel de l'information obtenue par les institutions financières de niveau fédéral au sujet de leurs clients, y compris par les compagnies d'assurance-vie.

Je voudrais passer maintenant à notre deuxième recommandation, qui porte sur la nécessité de protéger les clients des services financiers contre la coercition. Le Livre blanc fait état des préoccupations que soulève la nature particulière de la relation qui existe entre les institutions financières et leurs clients, et qui peut rendre ces clients vulnérables à la coercition. On y souligne également que les forces du marché et la Loi sur la concurrence n'offrent peut-être pas de garanties suffisantes à cet égard.

Nous sommes tout à fait d'accord. La relation particulière qui est la plus susceptible de rendre les clients vulnérables à la coercition est celle qui s'établit entre quelqu'un qui a besoin d'argent et une institution qui peut lui en prêter. Il peut s'agir d'une compagnie d'assurance, d'une banque ou d'une société de fiducie. Nous ne voulons pointer du doigt aucun secteur en particulier.

La coercition peut prendre plusieurs formes. Un de mes prédécesseurs à la présidence de l'AACV avait dans la région de Vancouver un client du nom de Richard Hancock. Nous avons téléphoné à Richard pour lui demander s'il accepterait que nous parlions de son cas lors de notre comparution devant vous. Il nous a donné son consentement avec grand plaisir.

M. Hancock avait donné des actions en nantissement au Trust Royal pour garantir un emprunt. Il y a un an environ, il a décidé de vendre ses actions pour rembourser son emprunt. Le Trust Royal a insisté pour qu'il fasse appel à Action Direct, un courtier en valeurs mobilières du groupe de la Banque Royale, pour vendre ses actions. Il voulait passer par son propre courtier, mais

would have avoided delays in the trade caused by inexperienced staff at Royal Trust. Those delays cost him \$625.

That may not be a huge amount of money, but let me go on. Royal Trust refused to make up his loss. Mr. Hancock complained to the provincial regulatory body that Royal Trust had subjected him to tied selling and failed to disclose the corporate relationship between Royal Trust and the stockbroker as required by B.C. legislation.

After the regulator questioned Royal Trust about the complaint, Royal Trust offered to pay the \$625 and circulated a memo to advise its staff that it is not Royal Trust policy to require customers to use any particular stockbroker.

Mr. Hancock was reimbursed for his loss because he was persistent and comfortable in dealing with regulators and taking on the officials of a large institution. Most customers would suffer this loss in silence. This story illustrates that front-line staff in a large lending institution almost instinctively directed a trade to a corporate affiliate regardless of the wishes of the client and refused his suggested alternatives which would have protected the legitimate interests of the lender.

In dealing with a lending institution, it is obvious that the more you need credit approval, the more vulnerable you become. It is less obvious that individuals who are most vulnerable are consumers who need relatively small loans to solve the problems that keep them awake at nights. It is the small loans to which we would like to pay attention because a small borrower always needs a lending institution a lot more than the lender needs them. After all, to a lender, a small loan is a small asset that can have the same fixed cost to administer as a loan that has two or three more zeros to the left of the decimal point.

When a lending institution tells you that in today's market, coercion is not an issue because the lenders are competing for the borrower's business, think about the Canadians for whom the lenders are not competing — hard-working families who rely on two incomes until one breadwinner loses a job, or small-business owners in a town where the big factory has just shut down. In those situations, the lenders do not even need to know how to spell "coercion." A word in the ear of a credit applicant that she really should have more insurance to cover her loan is all it takes to close the sale or to get consent to send her file over to a lender's insurance affiliate.

That is why our brief also recommends that the insurance business regulations be maintained and enforced and that the credit information regulations be proclaimed in force at the earliest possible opportunity as a foundation for any additional

les gens du Trust Royal ont refusé catégoriquement. M. Hancock croit que s'il avait eu recours à son courtier, il aurait évité les retards de transaction qui ont été causés par l'inexpérience du personnel du Trust Royal et qui lui ont coûté 625 \$.

Ce n'est peut-être pas une somme considérable, mais ce n'est pas tout. Le Trust Royal a refusé de lui rembourser cette perte. M. Hancock s'est plaint à l'organisme de réglementation provinciale que le Trust Royal l'avait obligé à consentir à une vente liée et qu'il n'avait pas divulgué ses liens d'affaires avec le courtier, comme l'exige la loi de la Colombie-Britannique.

Après avoir été interrogé par l'organisme de réglementation au sujet de cette plainte, le Trust Royal a offert de rembourser les 625 \$ et a envoyé une note de service pour signaler à son personnel que le Trust Royal n'avait pas pour politique d'obliger ses clients à avoir recours à un courtier plutôt qu'à un autre.

M. Hancock s'est fait rembourser la somme qu'il avait perdue parce qu'il a insisté, et parce qu'il n'a pas hésité à s'adresser à l'organisme de réglementation et à contester une décision prise par le personnel d'une grande institution. Mais la plupart des consommateurs auraient encaissé leur perte en silence. Cette histoire montre comment le personnel de première ligne d'une grande institution prêteuse a presque instinctivement confié une transaction à une entreprise affiliée, malgré le souhait du client, et a refusé les solutions que le client proposait même si elles respectaient les intérêts légitimes du prêteur.

Quand on s'adresse à une institution prêteuse, il est évident que plus on a besoin de faire approuver une demande de crédit, plus on devient vulnérable. Ce qui est moins évident, c'est que les clients les plus fragiles sont ceux qui ont besoin de sommes relativement minimes pour résoudre les problèmes qui les empêchent de dormir la nuit. C'est sur ces petits emprunteurs que nous voulons attirer votre attention parce qu'ils ont toujours besoin de l'institution prêteuse plus que l'institution a besoin d'eux. Après tout, pour un prêteur, un petit emprunt peut entraîner les mêmes frais d'administration qu'une somme comportant deux ou trois zéros de plus à gauche de la virgule décimale.

Quand une institution prêteuse vous dit que le problème de la coercition ne se pose pas sur le marché actuel parce que les prêteurs se font concurrence pour obtenir la clientèle des emprunteurs, il faut penser aux Canadiens pour lesquels les prêteurs ne se font justement pas concurrence — les familles qui travaillent fort et qui comptent sur deux revenus jusqu'à ce qu'un des soutiens de famille perde son emploi, ou les propriétaires de petites entreprises dans une ville où la principale usine vient de fermer. Dans les cas de ce genre, les prêteurs n'ont même pas besoin de savoir épeler «coercition». Il suffit de souligner par exemple à une dame qui demande un prêt qu'elle devrait vraiment être mieux assurée pour couvrir ce prêt; c'est assez pour qu'elle consente à faire envoyer son dossier à la compagnie d'assurance affiliée au prêteur.

C'est pourquoi nous recommandons aussi dans notre mémoire que la réglementation relative au commerce de l'assurance soit maintenue et renforcée et qu'une réglementation sur l'information relative au crédit soit mise en vigueur le plus tôt possible comme

safeguards against coercive tied selling enacted under the Competition Act or similar legislation.

In sum, we agree with the assessment in the white paper that the legislative framework governing financial institutions that was established in 1992 is generally working well and should remain largely intact. We see the white paper's proposal for incremental change as the correct approach.

Looking to upcoming developments, LUAC understands that a soon-to-be-appointed task force on the future of the Canadian financial services sector will examine the whole structure of the financial services sector and consider changes to the framework to ensure Canada's competitiveness into the 21st century.

LUAC wishes to go on record as supporting the government's decision to establish the task force. We would encourage this committee to use its influence to ensure that the task force consults widely with Canadians, especially consumers, keeping in mind the ever-growing concentration of bank power in the financial services sector in Canada. Most importantly, however, we would urge this committee to advance, as quickly as possible, the introduction of legislative amendments to meet the March 31, 1997 deadline. We would be pleased to offer our views and to appear witnesses again when the draft legislation is before you.

Thank you for taking the time to go through this tedious process. We are open for any questions.

The Chairman: I have a technical question. We discussed with you at least two years ago the credit information regulations which have not yet been proclaimed. They are essentially the privacy regulations related to the Insurance Companies Act as opposed to being related to the other act.

Since I had not heard from anyone for a year and a half, I assumed they had been proclaimed. Does anyone know what the hold-up is?

Mr. Couillard: No.

The Chairman: When we discussed them with you some years ago, a clear draft had been developed. It was my understanding they were about to be proclaimed. What has happened? Do you know?

Mr. Couillard: We do not know what the hold-up is. We were before the House of Commons finance committee last week. We urged that committee, as we are urging you.

We are not here representing insurance companies, as you know. There have been instances with two major insurers where we saw a violation of this kind of information. The information was not being handled in a proper way. We went to those companies directly and separately, took them to task, and they reversed the practice.

fondement de toute mesure supplémentaire de protection contre la vente liée réalisée par coercion, en vertu de la Loi sur la concurrence ou d'autres lois semblables.

Pour résumer, nous sommes d'accord avec les auteurs du Livre blanc lorsqu'ils affirment que le cadre législatif mis en place en 1992 pour régir les institutions financières fonctionne généralement bien et qu'il devrait demeurer en bonne partie intact. À notre avis, les changements sélectifs proposés dans le Livre blanc représentent la voie à suivre.

Pour l'avenir, l'AAVC a appris qu'un groupe de travail serait constitué bientôt pour examiner l'avenir du secteur des services financiers au Canada; ce groupe de travail étudiera toute la structure de ce secteur et envisagera les changements à y apporter pour assurer la compétitivité du Canada au XXI^e siècle.

L'AAVC tient à exprimer publiquement son appui à la décision annoncée par le gouvernement au sujet de la création de ce groupe de travail. Nous aimerions que votre comité exerce son influence pour s'assurer que le groupe de travail consultera longuement les Canadiens, et surtout les consommateurs, en gardant à l'esprit le pouvoir de plus en plus grand dont disposent les banques dans le secteur des services financiers au Canada. Mais surtout, nous voudrions que le comité fasse des pressions pour accélérer le plus possible le dépôt de modifications législatives afin de respecter l'échéance du 31 mars 1997. Nous nous ferons un plaisir de vous faire connaître notre point de vue et de comparaître encore une fois devant vous lorsque le projet de loi aura été déposé.

Je vous remercie d'avoir pris le temps d'étudier cette question complexe. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: J'ai une question à poser sur un point de détail. Nous avons discuté avec vous il y a au moins deux ans de la réglementation sur l'information relative au crédit, qui n'est pas encore en vigueur. Il s'agit essentiellement du règlement sur la protection des renseignements personnels en vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances, plutôt que des règlements qui se rattachent à d'autres lois.

Comme je n'en avais plus entendu parler depuis un an et demi, je supposais que ce règlement était en vigueur. Est-ce que quelqu'un sait ce qui en retarde la mise en application?

M. Couillard: Non.

Le président: Quand nous avons discuté de cette question avec vous il y a quelques années, il y avait déjà un avant-projet assez précis. Et il me semblait que le règlement devait être en vigueur très bientôt. Qu'est-ce qui s'est passé? Le savez-vous?

M. Couillard: Nous ne savons pas ce qui retarde les choses. Nous avons témoigné la semaine dernière devant le comité des finances de la Chambre des communes et nous lui avons demandé de s'occuper de la question, tout comme nous vous le demandons à vous.

Nous ne sommes pas ici pour représenter les compagnies d'assurances, comme vous le savez. Il est arrivé que deux grandes compagnies d'assurances utilisent à mauvais escient l'information dont elles disposaient. Nous sommes allés voir directement chacune de ces compagnies, nous leur avons fait des remontrances, et elles ont abandonné cette pratique.

The Chairman: Those were two instances that would have been outlawed had the regulations been proclaimed.

Mr. Couillard: Yes.

The Chairman: They would have violated the unproclaimed set of regulations which we discussed with you.

Mr. Couillard: They are happy. They are in favour, as are we, of protecting the consumer's right to privacy.

The Chairman: Do you have any insights on what the holdup is?

Mr. William T. Babcock, Vice-President, Public Affairs, Life Underwriters Association of Canada: We have none whatsoever.

Senator Meighen: Your presentation was extremely clear, concise and forthright. There is always this question of the efficiency of legislating morality and good practice. Perhaps we do need codes of conduct and legislation.

The Office of the Privacy Commissioner has offered the services of his office to act as a monitor or a court of appeal or ombudsman. I do not know whether you have any thoughts on that. Might that be helpful?

Mr. Couillard: We met with Commissioner Phillips about six months ago. We had a very fruitful working meeting with him. The LUAC was involved in all the discussions leading up to the CSA standards. We endorsed that. We support self-regulation and self-policing.

We do have an issue with the area of consent. How do we handle that? We would be happy to put those views forward with the task force and to work towards ensuring that consent is handled properly.

Senator Meighen: Your industry is largely self-regulated, is it not?

Mr. Couillard: Yes.

Senator Meighen: It sounds also as if your organization has been acting as a sort of an ombudsman in the case of the gentleman who dealt with Royal Trust and the other case you mentioned of the two life companies.

Mr. Couillard: If I was your financial planner, I would receive information from you about your dreams and your goals. I would help you to steer in the direction you chose and to reach your goals. However, I need to respect the information which I gathered in that process and to treat it very sensitively. Otherwise you will not keep me.

Senator Meighen: That is one sanction and not a bad sanction.

Mr. Couillard: That is a great sanction, yes.

Senator Meighen: Other than that, if you do not treat that information properly, what can I do to you?

Le président: Il y a eu deux cas où des compagnies auraient contrevenu au règlement s'il avait été en vigueur?

M. Couillard: Oui.

Le président: Elles auraient été en infraction au règlement qui n'est pas encore en vigueur et dont nous avons discuté avec vous.

M. Couillard: Elles sont satisfaites. Elles reconnaissent, tout comme nous, la nécessité de protéger les renseignements personnels qui concernent les consommateurs.

Le président: Avez-vous une idée de ce qui retarde l'adoption de ce règlement?

M. William T. Babcock, vice-président des Affaires publiques, Association des assureurs-vie du Canada: Absolument pas.

Le sénateur Meighen: Vous nous avez présenté un exposé très clair, concis et franc. On se demande toujours s'il est efficace de légiférer la moralité et les pratiques à suivre. Mais nous avons peut-être besoin effectivement de codes de conduite et de mesures législatives.

Le Commissariat à la protection de la vie privée a offert de servir d'arbitre, de cour d'appel ou d'ombudsman. Avez-vous réfléchi à cette proposition? Est-ce que cela pourrait être utile?

M. Couillard: Nous avons rencontré le commissaire Phillips il y a environ six mois. Nous avons eu avec lui une séance de travail très productive. L'AACV a participé à toutes les discussions qui ont mené à l'élaboration des normes de l'ACNOR. Nous approuvons cette idée. Nous sommes pour l'autoréglementation et l'autosurveillance.

Nous avons toutefois des réserves sur la question du consentement. Que faut-il faire à ce sujet-là? Nous nous ferons un plaisir de présenter nos vues au groupe de travail et à participer à l'élaboration d'une politique sur le consentement.

Le sénateur Meighen: Votre industrie est autoréglementée dans une large mesure, n'est-ce pas?

M. Couillard: Oui.

Le sénateur Meighen: J'ai l'impression aussi que votre organisation a fait en quelque sorte office d'ombudsman dans le cas du client qui avait fait affaire avec le Trust Royal et dans les autres cas que vous avez mentionnés au sujet des deux compagnies d'assurance-vie.

M. Couillard: Si j'étais votre planificateur financier, vous me fourniriez des renseignements sur vos rêves et vos buts. Je vous aiderais à vous orienter dans la direction que vous auriez choisie et à atteindre vos buts. Mais je devrais respecter l'information recueillie de cette façon et la traiter avec beaucoup de doigté. Autrement, vous iriez voir ailleurs.

Le sénateur Meighen: C'est une sanction possible, en effet, et elle n'est pas si mal.

M. Couillard: C'est une sanction très sévère, effectivement.

Le sénateur Meighen: Autrement, si vous ne traitez pas correctement l'information que je vous confie, qu'est-ce que je peux faire de vous?

Mr. Couillard: You can fire me. That is probably the biggest penalty.

Senator Meighen: I could also do that to a bank, could I not?

Mr. Couillard: Yes, you could, when the violation has already occurred. That brings us back to insurance business regulations or credit information regulations. Those go a long way to helping safeguard abuses right off the bat. That is why we endorse them. We want the IBRs to stay in effect because they are working well. We would encourage the proclamation of credit information regulations as soon as possible because they will go a long way to protecting you and I as everyday consumers.

Senator Meighen: Do you think that the abuses are becoming more numerous, or do you think it is just part of the scene which always existed and always will, and that the sooner we will get some sort of regulations in there, the better off will be those victims of abuses?

Mr. Couillard: Again, the IBRs and the CIRs will go a long way to protecting consumers.

As a practitioner, do I think abuses are increasing out there? I would say yes. The sooner we can keep these things in place without relaxing the rules, the better.

Senator Meighen: Do you have a view as to why it is increasing?

Mr. Couillard: There is money behind it. Any time money is behind consumer information or confidential information, rules will be bent.

Senator Meighen: That has always been the case, has it not?

Mr. Couillard: Yes, just to make a profit.

We are really advocates of protecting the consumer's right to privacy.

Senator Meighen: When you say money is behind it, do you mean that there is more intense competition to turn a profit?

Mr. Couillard: Profit is a driving factor with any financial institution, yes.

Senator Meighen: You are saying there are more abuses now, so I could argue that there is more competition. Yet, on the other side of the fence, you are telling me there is less competition.

I am not trying to trap you.

Mr. Couillard: I do not feel trapped. I am just trying to figure out which way this is going.

Senator Meighen: On the one hand, you say there is less competition and a concentration in the banks.

Mr. Couillard: I did not mean that.

Senator Meighen: Did I misunderstand you?

M. Couillard: Vous pouvez me congédier. C'est probablement la pénalité la plus sévère.

Le sénateur Meighen: Je pourrais aussi faire la même chose pour une banque, n'est-ce pas?

M. Couillard: Oui, mais une fois l'infraction commise. Ce qui nous ramène à la réglementation sur le commerce de l'assurance ou sur l'information relative au crédit. Des règlements de ce genre aideraient beaucoup à empêcher les abus dès le départ. C'est pourquoi nous les réclamons. Nous voulons que le règlement sur le commerce de l'assurance reste en vigueur parce qu'il fonctionne bien. Et nous préconisons l'adoption d'un règlement sur l'information relative au crédit le plus tôt possible parce qu'il aidera beaucoup à nous protéger, vous et moi, en tant que simples consommateurs.

Le sénateur Meighen: Pensez-vous que les abus soient plus nombreux qu'avant, ou si ce genre de choses a toujours existé et existera toujours? Pensez-vous que, plus vite nous réglerons ce domaine, mieux ce sera pour les victimes de ces abus?

M. Couillard: Encore une fois, des règlements sur le commerce de l'assurance et sur l'information relative au crédit aideraient beaucoup à protéger les consommateurs.

Quant à savoir si je constate, sur le terrain, que les abus sont plus fréquents, je dirais que oui. Si nous pouvons mettre ces choses en place sans assouplir les règles, le plus tôt sera le mieux.

Le sénateur Meighen: Avez-vous une idée de la raison pour laquelle ces abus sont plus fréquents?

M. Couillard: C'est une question d'argent. Tant qu'il y aura de l'argent à faire avec les renseignements confidentiels concernant les clients, certaines personnes chercheront à contourner les règles.

Le sénateur Meighen: Cela s'est toujours fait, non?

M. Couillard: Oui, simplement pour faire des profits.

Ce que nous demandons en réalité, c'est la protection du droit des consommateurs au respect de leur vie privée.

Le sénateur Meighen: Quand vous dites que c'est une question d'argent, voulez-vous dire que la concurrence est plus intense et qu'il est donc plus difficile de faire des profits?

M. Couillard: Les profits sont un des moteurs de toutes les institutions financières, oui.

Le sénateur Meighen: Vous dites qu'il y a plus d'abus maintenant, ce qui me laisse croire qu'il y a plus de concurrence. Mais d'un autre côté, vous me dites qu'il y a moins de concurrence.

Je n'essaie pas de vous prendre en défaut.

M. Couillard: Je ne me sens pas pris en défaut. J'essaie simplement de comprendre ce qui se passe exactement.

Le sénateur Meighen: D'un côté, vous dites qu'il y a moins de concurrence et que le pouvoir est concentré entre les mains des banques.

M. Couillard: Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire.

Le sénateur Meighen: Je vous ai mal compris?

Mr. Couillard: The concentration issue is where there is a lot of concentration of financial power. In our industry, we have had 140 federally registered life insurance companies operating for over 100 years. The consumers have benefited. They have been the recipients of very strong competition. Our pricing has been very much driven by consumers' rights to have very competitive products and very competitive performance of those products. In our industry, in general, there is a lot of competition. It is not concentrating. However, when we see the concentration of power in the financial services sector, most assuredly the top five banks really are concentrating that financial power. We believe that is an overarching issue that the task force should and likely will address.

Senator Meighen: Without putting words in your mouth, do you believe that that concentration is causing increased problems in the areas of privacy and consent?

Mr. Couillard: Again, it is that relationship between a lender and a consumer who really needs that loan. That is the very dangerous one. That is where the consumer needs to be protected. Whether a bank, a trust company or a life insurance company is doing the lending, that is a very sensitive situation.

Senator Hervieux-Payette: With the Internet, this will increase again. I will be able to buy almost everything that can be produced on earth and make a cash transfer through my bank account. When I want to buy something, I would like at least to have a chance to do the shopping myself, not to have the shopping done for me.

To get around the issue of tied selling, I have my credit card with one bank and my bank account in another bank. Of course, the ordinary consumer may not think that is a good idea.

Mr. Couillard: Unless those banks merge.

Senator Hervieux-Payette: If they continue to merge, we may be left with only one.

I think we need some practical solutions coming from people such as yourself.

I come from the telecommunications sector. We hear various parties say that they will not use information or sell it to another organization. I am uncomfortable that a list of names can still be sold. When I sign, I do not know if 200 organizations will receive my name and then fill my mailbox full of garbage. If I am environmentally aware, I will feel strongly about the fact that millions of trees will die due to my signature on that piece of paper.

The Internet is making the marketplace more available to consumers and to the younger generation in particular. We must be careful. Normally, we would not choose to impose more and more regulations. It is rare that the private sector would ask us for

M. Couillard: Quand j'ai parlé de concentration, c'est parce que le pouvoir financier est très concentré. Dans notre industrie, nous avons depuis plus de 100 ans 140 compagnies d'assurance-vie enregistrées au niveau fédéral. Les consommateurs en ont bénéficié, puisque cela a entraîné une très forte concurrence. Nos prix ont toujours été établis en bonne partie en fonction des droits du consommateur à disposer de produits très concurrentiels, et de services très concurrentiels entourant ces produits. Dans notre industrie, en général, il y a beaucoup de concurrence. Il n'y a pas de concentration. Mais quand on regarde le secteur des services financiers, il est certain que le pouvoir financier est vraiment concentré entre les mains des cinq grandes banques. Nous pensons que c'est une question primordiale sur laquelle le groupe de travail devrait se pencher, ce qu'il fera d'ailleurs probablement.

Le sénateur Meighen: Je ne veux pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais pensez-vous que cette concentration cause de plus en plus de problèmes au sujet de la protection des renseignements personnels et du consentement des consommateurs?

M. Couillard: Encore une fois, c'est à cause de la relation entre le prêteur et le consommateur qui a vraiment besoin d'un prêt. C'est très dangereux. C'est pourquoi le consommateur a besoin de protection. Que l'argent vienne d'une banque, d'une société de fiducie ou d'une compagnie d'assurance-vie, c'est toujours une situation très délicate.

Le sénateur Hervieux-Payette: Avec Internet, les choses vont encore empirer. Je vais pouvoir acheter à peu près tout ce qui se produit sur Terre et payer en transférant de l'argent directement de mon compte de banque. Quand je voudrai acheter quelque chose, j'aimerais au moins pouvoir choisir moi-même, et non avoir quelqu'un qui choisisse pour moi.

Pour contourner le problème de la vente liée, j'ai une carte de crédit émise par une banque et un compte courant dans une autre banque. Bien sûr, la plupart des consommateurs ne trouveront peut-être pas que c'est une bonne idée.

M. Couillard: À moins que ces deux banques fusionnent.

Le sénateur Hervieux-Payette: Si elles continuent à fusionner, il pourrait bien en rester seulement une.

Je pense que nous avons besoin de solutions pratiques proposées par des gens comme vous.

Je viens du secteur des télécommunications. Les gens nous disent souvent qu'ils ne se serviront pas de l'information dont ils disposent et qu'ils ne la vendront pas à une autre organisation. Je trouve difficilement acceptable qu'il soit encore possible de vendre des listes de noms. Quand je signe quelque chose, je ne sais jamais s'il n'y aura pas 200 organisations qui vont recevoir mon nom et remplir ma boîte aux lettres de paperasse inutile. Si je suis sensibilisée aux questions d'environnement, je ne serai vraiment pas contente que des millions d'arbres soient abattus à cause de ma signature sur un bout de papier.

Internet rend le marché plus accessible aux consommateurs, et en particulier à la jeune génération. Nous devons être prudents. Normalement, nous ne choisirions pas d'imposer de plus en plus de règlements. Il est rare que le secteur privé nous demande de le

more regulations. However, in this case, as more means are developed to penetrate each home, regulation is probably a good thing.

Your remarks seem contrary to the usual understanding of the private sector that government should not stick its nose into our business. You seem to be saying that if government does not interfere, flagrant abuses will occur and the people will not be well served.

Mr. Couillard: No; that is right.

Senator Hervieux-Payette: We must look toward the year 2000. We may change laws covering the next five years, but this technology-oriented world is moving at an extremely fast speed.

Mr. Couillard: We agree. We met with the House of Commons finance committee last week and with the Honourable Doug Peters about six months ago. We are concerned, as an association, about the effects of the Internet. An offshore company can start up and, using the Internet, market its products to Canadians. When you put your personal information into that system, you do not know where it will go. How do we regulate the practices of a life insurance company which does not reside in Canada but markets itself on the Internet? How do we monitor licensing activities, standards of education, ethics and practice and reserve requirements? That is a huge issue and it is definitely one that, in this explosive world of technology, is a concern to LUAC as well.

The Chairman: Thank you, gentlemen. We will try to find out why the regulations have not been proclaimed and let you know.

I assume you people will be part of the discussions on the new demutualization regulations. From your point of view, as long as policyholders are protected, the actual corporate structure is not of critical concern to you? I assume your concern is for the protection of existing policyholders' rights within a mutual company, as opposed to concern for the design of a demutualized company superstructure. Is that correct?

Mr. Couillard: We are satisfied as long as policyholders are first-line-protected policyholders.

The Chairman: In other words, you feel they are super premium in terms of the ranking order.

Mr. Couillard: They should be in the number-one position and should not be dethroned.

The Chairman: The other technical details are not of much concern?

Mr. Couillard: I do not want to say that yet.

Mr. Babcock: The devil is in the details.

Mr. Couillard: We would be interested in being part of that process.

faire. Mais dans ce cas-ci, ce serait probablement une bonne chose puisqu'il existe de nouveaux moyens de pénétrer dans chaque foyer.

Vos remarques semblent à l'opposé de ce que le secteur privé nous dit généralement, à savoir que le gouvernement ne devrait pas mettre le nez dans vos affaires. Vous semblez dire que, si le gouvernement n'intervient pas, il y aura des abus flagrants et que la population ne sera pas bien servie.

M. Couillard: C'est exact.

Le sénateur Hervieux-Payette: Nous devons regarder vers l'an 2000. Nous pourrions peut-être changer les lois pour les cinq prochaines années, mais dans notre monde orienté vers la technologie, les choses évoluent extrêmement vite.

M. Couillard: Nous sommes bien d'accord. Nous avons rencontré les membres du comité des finances de la Chambre des communes la semaine dernière, et l'honorable Doug Peters il y a environ six mois. Notre association s'inquiète beaucoup des effets d'Internet. N'importe quelle compagnie étrangère peut venir vendre ses produits aux Canadiens sur Internet. Quand vous versez des renseignements personnels dans ce système, vous ne savez jamais où ils vont se retrouver. Comment réglementer les pratiques d'une compagnie d'assurance-vie qui n'a pas d'adresse au Canada, mais qui vend ses produits sur Internet? Comment surveiller les activités d'émission de permis, les normes d'éducation, le respect des règles de déontologie et des bonnes pratiques, et les exigences relatives aux réserves obligatoires? C'est une question très vaste qui nous préoccupe certainement nous aussi, dans notre monde où la technologie est en constante évolution.

Le président: Merci, messieurs. Nous allons essayer de savoir pourquoi le règlement n'est pas encore en vigueur et nous vous le ferons savoir.

J'imagine que vous allez participer aux discussions sur le nouveau règlement relatif à la démutualisation. Dans la mesure où les souscripteurs sont protégés, la structure des entreprises comme telle ne vous préoccupe pas particulièrement, n'est-ce pas? Je suppose que ce qui vous intéresse, c'est la protection des droits existants des souscripteurs des sociétés mutuelles, plutôt que la conception d'une superstructure pour les sociétés démutualisées. C'est bien cela?

M. Couillard: Nous sommes satisfaits dans la mesure où la protection des souscripteurs passe en premier.

Le président: Autrement dit, vous pensez qu'ils doivent passer au premier rang.

M. Couillard: Ils doivent être au premier rang et ne doivent pas être détrônés.

Le président: Les autres points de détail ne vous intéressent pas particulièrement?

M. Couillard: Je ne dirais pas cela pour le moment.

M. Babcock: Ces points de détail réservent toujours des surprises.

M. Couillard: Nous aimerions participer au processus.

The Chairman: That will be a fairly rapidly evolving field over the next few years.

The committee adjourned until 2 p.m.

Upon resuming at 2 p.m.

The Chairman: With us this afternoon are witnesses from the Task Force of Schedule II Foreign Banks. Mr. Buhler is their chairman and CEO of the Bank of America in Canada.

Mr. Buhler, although I have met all your colleagues, will you please introduce them to us? After your presentation, and on the basis of a discussion I had with you and your colleagues one week ago, we will then get into a discussion of some of those subjects.

Mr. Fred Buhler, Chair, Legislative Reform Task Force of the Schedule II Foreign Banks and Chairman and Chief Executive Officer, Bank of America Canada, Task Force of Schedule II Foreign Banks: Thank you for the opportunity to appear here today. With me this afternoon are Mr. Willem Veger, President and Chief Executive Officer of ABN AMRO Bank Canada; Kenichiro Tanaka, President and Chief Executive Officer, Fuji Bank Canada; Stephen von Romberg-Droste; President and Chief Executive Officer, Deutsche Bank Canada; and Mr. Munholland, Senior Vice-President and Managing Director, Deutsche Bank Canada.

Approximately nine months ago, I was asked by the executive committee of the Schedule II foreign bank subsidiaries to chair a committee representing the Schedule II foreign bank subsidiaries in their discussions with the federal government during its review of the Bank Act. My colleagues and I are here as representatives of the foreign banking community.

We have come today to ask the committee to recommend in its report on the white paper that the federal government permit international banks to establish direct branches for wholesale banking activities in Canada as part of the 1997 reform of the Bank Act. In our view, and as more fully explained below, direct branching will create a more competitive domestic banking environment and the international banking community in Canada will make a more significant contribution to the Canadian economy.

We are also here today to comment on other aspects of the white paper directly relevant to the foreign bank community in Canada. The white paper recognized that wholesale banking operations that do not accept retail deposits should be allowed to opt out of the Canada Deposit Insurance Corporation. This proposal is important to the foreign bank community and we support it fully. In addition, we support the proposals in the white paper to relax the current requirement that non-bank financial subsidiaries be held directly by the Schedule II subsidiary of the foreign bank. However, these changes, while welcomed, fail to address the issue of direct branching, which is the subject of our presentation today.

Le président: C'est un domaine qui va évoluer assez rapidement au cours des prochaines années.

La séance est levée jusqu'à 14 h.

Reprise de la séance à 14 heures.

Le président: Nous allons entendre cet après-midi des témoins représentant le Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II. Son président est M. Buhler, qui est aussi chef de la direction de la Banque d'Amérique du Canada.

Monsieur Buhler, j'ai déjà rencontré tous vos collègues, mais j'aimerais cependant que vous nous les présentiez. À la suite de votre exposé, et conformément aux entretiens que j'ai eus avec vous et avec vos collègues il y a une semaine, nous passerons ensuite à la discussion d'un certain nombre des sujets évoqués.

Fred Buhler, président du Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II et président et chef de la direction de la Banque d'Amérique du Canada, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II: Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. J'ai à mes côtés cet après-midi M. Willem Veger, président et chef de la direction de la Banque ABN AMRO du Canada; Kenichiro Tanaka, président et chef de la direction de la Banque Fuji du Canada; Stephen von Romberg-Droste; président et chef de la direction de la Deutsche Bank du Canada; et enfin M. Munholland, vice-président principal et directeur général de la Deutsche Bank du Canada.

Il y a neuf mois environ, le comité directeur sur les filiales des banques étrangères de l'annexe II m'a demandé de présider un comité représentant les filiales de banques étrangères de l'annexe II dans leurs discussions avec le gouvernement fédéral concernant l'examen de la Loi sur les banques. Je suis ici avec mes collègues pour représenter les milieux bancaires étrangers.

Nous sommes ici aujourd'hui pour demander au comité de recommander au gouvernement dans son rapport sur le Livre blanc d'autoriser les banques internationales à établir directement des succursales de services bancaires de gros, dans le cadre de la réforme de la Loi sur les banques de 1997. Nous sommes d'avis, comme nous l'expliquons plus loin, que cette modification contribuerait à accroître la compétitivité du milieu bancaire canadien et permettrait aux banques étrangères de participer davantage à l'économie du Canada.

Nous sommes ici aujourd'hui pour commenter d'autres dispositions du Livre blanc qui touchent directement le secteur des banques étrangères au Canada. Le Livre blanc a reconnu que les banques qui offrent des services bancaires de gros sans recueillir de dépôts de détail devraient être autorisées à se désaffilier de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Cette proposition est importante pour les banques étrangères au Canada et nous l'appuyons pleinement. En outre, nous appuyons les propositions formulées dans le Livre blanc en vue d'assouplir l'obligation actuellement imposée aux filiales de services financiers non bancaires d'être détenus directement par une filiale de banque étrangère de l'annexe II. Cependant, tout en étant les bienvenus,

At this point, I should like to ask my colleague, Mr. Tanaka, to address the question: Who are the foreign banks in Canada and why have they not been more successful?

Mr. Kenichiro Tanaka, President and CEO, Fuji Bank Canada, Task Force of Schedule II Foreign Banks: Who are the foreign banks in Canada? Canada has 45 active Schedule II foreign banks from all over the world's major trading areas. Included are 17 European banks, 9 Japanese banks, 8 Asian banks and 10 American banks. Without exception, the Schedule II foreign banks are international banks that, in addition to their international activities, have a major presence in their home market. Some foreign banks have focused on Canadian communities with ties to their home countries. These banks typically supply a variety of personal and business banking services to individual consumers as well as small- and medium-sized companies. Other foreign banks focus on corporate and investment banking services, including financing the international trade activities of Canadian companies.

You might ask why the foreign banks have not been more successful in Canada. It has been said that their lack of success is primarily due to not having a large branch network in Canada. While the existence of a national branch network may have some impact on a bank's ability to provide services to its retail customers, it has almost no relevance to its ability to service its business customers.

What is significant is that operating through a subsidiary adds costs and places unnecessary restrictions that limit our activities.

The 45 foreign banks operating in Canada today include a number of the world's largest and most successful financial institutions. Because of the subsidiary requirement, what Canada ends up with, with a couple of exceptions, are 45 small local banks owned by large international banks. These 45 small banks are significantly restricted in the size and scope of their activities in Canada. This would not be the case if these banks were allowed to operate as direct branches of their parents.

I should like to introduce my colleague, Mr. Veger, to talk about benefits of a strong international bank sector in Canada.

Mr. Willem Veger, President and Chief Executive Officer, ABN AMBRO Bank Canada: Mr. Chairman, I have seen enormous changes in international banking over the last 20 years.

ces changements ne règlent en rien la question de la possibilité d'exploiter directement des succursales, ce qui est précisément notre propos aujourd'hui.

Je demanderai maintenant à mon collègue, M. Tanaka, de prendre la parole sur le thème suivant: quelles sont les banques étrangères au Canada et pourquoi n'ont-elles pas eu plus de succès?

M. Kenichiro Tanaka, président et chef de la direction de la Banque Fuji du Canada, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II: Quelles sont les banques étrangères au Canada? Le Canada compte 45 banques étrangères de l'annexe II, issues de l'ensemble des principales régions commerciales du monde. On trouve 17 banques européennes, neuf banques japonaises, huit banques asiatiques et 10 banques américaines. Toutes les banques étrangères de l'annexe II sont des banques internationales qui, en plus de se livrer à des opérations à l'échelle mondiale, sont très présentes sur leur marché intérieur. Certaines d'entre elles ont choisi de concentrer leurs activités auprès de communautés au Canada qui entretiennent des liens avec leur pays d'origine. Ces banques offrent habituellement un éventail de services bancaires aux particuliers de même qu'aux petites et moyennes entreprises. D'autres banques étrangères offrent principalement des services bancaires aux grandes entreprises et des services de banque d'investissement, dont le financement du commerce international d'entreprises canadiennes.

Vous vous demandez peut-être pourquoi les banques étrangères n'ont pas eu plus de succès au Canada. L'une des principales raisons évoquées fait état de l'interdiction qui leur est imposée d'exploiter un important réseau de succursales. Bien que l'existence d'un tel réseau puisse effectivement avoir un certain impact sur la capacité d'une banque étrangère d'offrir ses services à ses clients de détail, elle n'a à peu près aucune conséquence pour sa clientèle d'affaires.

Par contre, l'obligation imposée aux banques étrangères d'exercer leurs activités par le biais d'une filiale est coûteuse et entraîne d'inutiles restrictions qui limitent leur essor.

Les 45 banques étrangères présentes au Canada comprennent certaines des institutions financières les plus importantes et les plus prospères au monde. L'exigence actuelle concernant les filiales fait en sorte que le Canada se retrouve aujourd'hui, à quelques exceptions près, avec 45 petites banques locales appartenant à de grandes banques internationales. Or, ces 45 petites banques sont soumises à des restrictions importantes qui limitent l'envergure et l'étendue de leurs activités au Canada. Il en irait tout autrement si ces banques étaient autorisées à offrir leurs services en tant que succursale directe de leur société mère.

Je vais maintenant demander à mon collègue, M. Veger, de vous parler des avantages qu'offre un secteur bancaire international en santé au Canada.

M. Willem Veger, président et chef de la direction de la Banque ABN AMBRO du Canada: Monsieur le président, j'ai été témoin de changements énormes dans le secteur bancaire

When I started out in this business, foreign branches were established primarily to finance international trade flows.

Driven by the globalization of financial markets, the role played by international banks today has changed dramatically. They deliver a far greater range of financial products, they facilitate the movement of capital between countries and they provide information and business contacts across the world. In every major financial market, foreign banks play an important role in complementing the services provided by domestic banks.

For example, foreign banks provide depth to the loan syndication market by participating with Canadian banks in major corporate loans. Through international bank participation, domestic banks are able to better diversify credit risk, while competition helps lower the cost of funds to borrowers. In Canada today, however, the subsidiary requirement effectively limits the ability of international banks to lend to Canadian corporations.

Foreign banks provide significant trade finance services for Canadian exporters. According to the government's own figures, every \$1 billion in Canadian exports adds 11,000 jobs to the Canadian economy. In particular, international banks facilitate the participation of Canadian companies in the rapidly growing emerging markets of Asia, Latin America and the former East Bloc countries. Because of their global networks and their expertise and willingness to take risks in markets with little or no Canadian bank presence, international banks can offer trade services that otherwise would not be available to Canadian exporters.

Likewise, global banks can act as a source of expertise and financing for foreign direct investment in Canada. Their relationships with companies in their home markets and elsewhere provide them with opportunities to find investment partners or forge joint ventures to the ultimate benefit of Canadians.

Banks like ABN AMBRO, Deutsche Bank and Bank of America have considerable experience in lending to small and medium-sized businesses in other parts of the world, including Europe, Asia, Latin America and the United States. However, Canada's subsidiary requirement acts as an effective barrier to the entry of international banks that would like to serve the SME market. The up-front capital requirements and additional operating expenses of a subsidiary discourage exploratory entry into these markets.

Finally, the international banking community provides jobs, occupies real estate, uses local goods and services and pays taxes.

I should like to ask my colleague, Mr. Buhler, to speak to the implications of the status quo.

international au cours des 20 dernières années. À mes débuts dans ce milieu, l'établissement de succursales étrangères visait d'abord et avant tout à financer les échanges commerciaux internationaux.

Avec la mondialisation des marchés des capitaux, le rôle joué par les banques internationales a changé du tout au tout. Ces dernières offrent maintenant un éventail considérablement élargi de produits financiers. Elles facilitent les mouvements de capitaux entre les pays et fournissent de l'information et des contacts commerciaux à l'échelle mondiale. Dans chacun des principaux marchés des capitaux du monde, les banques étrangères jouent un rôle important en complétant les services des banques nationales.

Par exemple, les banques étrangères assurent la profondeur du marché des syndicats de prêts en participant aux côtés des banques canadiennes à d'importants prêts aux entreprises. Grâce à la participation des banques internationales, les banques canadiennes peuvent mieux diversifier le risque de crédit, et la concurrence accrue permet aux emprunteurs d'obtenir de l'argent à meilleur coût. Au Canada, toutefois, l'exigence relative aux filiales limite la capacité des banques internationales de consentir des prêts aux entreprises canadiennes.

Les banques étrangères offrent d'importants services de financement commercial aux exportateurs canadiens. Selon les propres chiffres du gouvernement, chaque tranche de 1 milliard de dollars d'exportations canadiennes fait bénéficier l'économie canadienne de quelque 11 000 nouveaux emplois. Les banques internationales facilitent notamment la participation des entreprises canadiennes aux marchés émergents à forte croissance d'Asie, d'Amérique latine et de l'ex-Bloc de l'Est. En raison de leurs réseaux mondiaux et de leur expertise et parce qu'elles sont prêtes à assumer les risques de marchés où les banques canadiennes sont absentes ou très peu présentes, les banques internationales peuvent offrir des services commerciaux dont les exportateurs canadiens ne pourraient pas bénéficier autrement.

Parallèlement, les banques mondiales constituent une importante source d'expertise et de financement pour les investissements étrangers directs au Canada. Les relations qu'elles entretiennent avec les entreprises de leur pays d'origine et ailleurs dans le monde leur permettent de trouver des partenaires d'investissement ou de contribuer à l'établissement de coentreprises dont, en bout de ligne, profitent les Canadiens.

Des banques comme ABN AMBRO, le Groupe Deutsche Bank et la Banque d'Amérique (Bank of America) ont accumulé une expérience considérable dans le secteur du crédit aux PME dans d'autres régions du monde, dont l'Europe, l'Asie, l'Amérique latine et les États-Unis. Cependant, l'obligation relative au statut de filiale décourage l'entrée au Canada de banques internationales qui ne demanderaient pas mieux que de servir le marché des PME. Les exigences concernant le financement initial et les frais d'exploitation supplémentaires d'une succursale freinent l'intérêt des banques pour ces marchés.

Enfin, les banques internationales créent des emplois, dynamisent le marché immobilier, utilisent et achètent des biens et des services locaux et paient des impôts.

Je vais maintenant demander à mon collègue, M. Buhler, de vous parler des conséquences du statu quo.

Mr. Buhler: Financial institutions constantly evaluate the performance of their operating units in order to reallocate scarce capital and resources to maximize returns. Unless Canada provides an environment where international banks can prosper, resources will be redirected to those markets where such opportunities exist. Over the past decade, the number of international banks with a presence in Canada has fallen from a high of 59 to the current level of 45; and an additional two will close shortly. If the government delays action on the branching issue, we expect to see more foreign banks leave this market. Those remaining will continue to face difficulties competing for resources within their respective companies.

Every major world financial centre has an international banking community that complements its strong domestic banking sector. A common thread found in each of those centres is the ability of international banks to choose the form of establishment or operation. Canada stands out as the only advanced economic power that does not allow international banks to operate through a branch structure. The most recent Global Survey of the Institute of International Bankers found that, of 40 countries responding, only Canada and Mexico require international banks to carry on their activities strictly through subsidiaries.

International banks have been urging the Canadian government to permit direct branching since before the 1980 amendments to the Bank Act. As noted earlier, the subsidiary requirement is a major reason why Canada does not have a more vibrant international bank community and why there is not more competition from foreign banks in the domestic banking sector.

I will conclude by trying to anticipate a few of the questions you may have. First, you may ask whether we could not achieve our objective of making a more important contribution to Canada if the federal government would simply relax the current restrictions on Schedule II foreign banks. While changes to the requirements for Schedule II banks would be welcomed, and indeed this issue is the subject of ongoing dialogue with the regulators, it is unlikely to address the core difficulties faced by the foreign banks in Canada; the relative lack of ability to access effectively their parents' capital base and funding capability, technological resources and international risk management experience.

Second, you may be concerned with whether direct branching will create risks to the safety and soundness of the Canadian financial system. In our discussions with the federal government, the foreign bank community has been careful to emphasize its willingness to work with the government to design and implement a system of prudent regulation similar to the system of regulation which is in place in other developed countries. In addition, we have conceded to the federal government that direct branches

M. Buhler: Les institutions financières évaluent constamment le rendement de leurs unités d'exploitation afin de réaffecter au besoin leurs capitaux et leurs ressources limités de manière à optimiser leurs résultats. Si le Canada ne peut offrir un environnement dans lequel les banques internationales peuvent prospérer, ces dernières réaffecteront leurs ressources dans les marchés qui leur offrent des conditions propices. Au cours de la dernière décennie, le nombre de banques étrangères présentes au Canada a chuté de 59 à 45, et deux autres s'apprêtent à fermer. Si le gouvernement tarde à intervenir sur la question des succursales, on peut prévoir que d'autres banques étrangères plieront bagage, alors que celles qui resteront continueront d'éprouver de la difficulté à justifier l'obtention des ressources nécessaires de leur société mère.

Tous les centres financiers importants dans le monde peuvent s'appuyer sur un milieu bancaire international, dont les services complètent ceux d'un secteur bancaire national solide. L'un des dénominateurs communs entre les grands centres mondiaux réside dans la capacité des banques internationales de choisir elles-mêmes leur méthode d'établissement ou d'exploitation. Le Canada est la seule puissance économique mondiale qui ne permet pas aux banques internationales d'exercer leurs activités par le biais de succursales. Dans sa plus récente étude mondiale, l'Institute of International Bankers constate que parmi les 40 pays participants, le Canada et le Mexique sont les seuls à imposer aux banques étrangères l'obligation d'exercer leurs activités sur leur territoire par l'intermédiaire de filiales uniquement.

Les banques internationales demandent au gouvernement canadien de les autoriser à établir des succursales directes depuis les modifications de 1980 apportées à la Loi sur les banques. Comme on l'a dit précédemment, l'exigence relative aux filiales explique en grande partie l'absence au Canada d'un milieu bancaire international dynamique et le peu de concurrence exercée par les banques étrangères dans le secteur bancaire canadien.

Permettez-moi de conclure cette présentation en tentant de répondre à certaines de vos questions éventuelles. Tout d'abord, vous vous demandez peut-être si nous ne pourrions pas atteindre notre objectif d'apporter une contribution plus importante au Canada si le gouvernement fédéral se contentait d'assouplir les restrictions actuellement imposées aux banques étrangères de l'annexe II. S'il est vrai que nous applaudirions un tel assouplissement, comme en attestent nos échanges réguliers avec les organes de réglementation, il est peu probable que cette mesure aide à résoudre les principales difficultés auxquelles font face les banques étrangères au Canada, à savoir leur incapacité relative de bénéficier des capitaux, de la capacité de financement, des ressources technologiques et de l'expérience en gestion des risques internationaux de leur société mère.

En deuxième lieu, vous pensez peut-être que l'établissement de succursales directes risquerait de compromettre la sécurité et l'intégrité du système financier canadien. Dans leurs discussions avec le gouvernement fédéral, les banques étrangères ont toujours pris soin de faire état de leur désir de travailler en collaboration avec les autorités à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une réglementation prudente, comparable à celle qui existe dans d'autres pays développés. En outre, nous nous sommes engagés

would engage in only wholesale banking activities and foreign banks would need to establish a Canadian subsidiary to undertake retail deposit activities, even though a number of our members would prefer to have the authority to establish retail branches as well.

Furthermore, we would be happy to take any questions you may have about how our respective home countries regulate the direct branches of foreign banks.

Third, you may be concerned that it will be difficult to establish an appropriate system of regulation for direct branches. In particular, you may be concerned that it will be difficult for the federal government to screen out the applications from those institutions which the government believes should not have direct branches. In response, we would note that every advanced economic power has standards regarding the entry of foreign banks as subsidiaries and/or direct branches. Canada already has established high standards with respect to the entry of foreign banks in the context of subsidiaries. We would expect that similar requirements would be established for direct branches.

If members of the committee would like to discuss this matter further, we would be pleased to do so in the question period.

Fourth, you may wonder whether the direct branching can be accomplished within the time-frame set for the 1997 reforms. There will be a number of changes required to the Bank Act. There will also be changes required to the CDIC regime, the payments rules and withholding tax requirements. However, those changes would be, for the most part, ancillary, and would follow naturally from the decision to permit direct branches.

Furthermore, direct branching is not a question of new powers. We simply need more flexibility to exercise our existing powers. If the federal government is willing to consider direct branching as part of the 1997 reforms, we would be prepared to work with officials to ensure that the inclusion of direct branching did not delay other changes already under way.

In addition, you may be concerned about how Canadian banks are treated abroad. As noted above, virtually all of the other major economic powers permit foreign banks, including Canadian banks, to establish direct branches. Direct branching is allowed in each of our home countries.

Finally, Mr. Chairman, to assist the committee in its consideration of these issues, we have assembled, with the assistance of our colleagues from Deutsche Bank Canada, some background information on the systems of regulation of direct branches in a

devant le gouvernement fédéral à limiter les activités de succursales directes à des services bancaires de gros, et il a toujours été entendu que les banques étrangères seraient tenues de mettre sur pied une succursale canadienne pour offrir des services de dépôts de détail et ce, même si un certain nombre de nos membres préféreraient pouvoir établir également des succursales de détail.

Nous serons heureux de répondre à vos questions éventuelles concernant la façon dont nos pays d'origine respectifs réglementent l'établissement de succursales directes de banques étrangères sur leur territoire.

En troisième lieu, vous vous dites peut-être qu'il sera difficile de réglementer de façon appropriée les activités des succursales directes de banques étrangères au Canada. En particulier, vous craignez peut-être que le gouvernement fédéral ait de la difficulté à isoler les demandes des institutions qui ne devraient pas, selon lui, avoir le droit d'établir de telles succursales. En réponse à de telles préoccupations, permettez-nous de préciser que toutes les grandes puissances économiques se sont dotées de normes concernant l'accès des banques étrangères en tant que filiales et (ou) en tant que succursales directes. Le Canada a déjà établi des normes rigoureuses en ce qui concerne l'accès des banques étrangères dans le contexte de filiales. On pourrait s'attendre à ce que des exigences semblables régissent l'ouverture de succursales directes.

Si des membres de votre comité souhaitent que l'on parle davantage de cette question, nous serons heureux de le faire au cours de la période de questions.

En quatrième lieu, vous vous demandez peut-être s'il est possible de modifier la réglementation relative aux succursales directes à l'intérieur du calendrier prévu pour les réformes de 1997. Un certain nombre de modifications devront être apportées à la Loi sur les banques. Il faudra également modifier le régime de la SADC, les règles relatives aux paiements de même que les exigences concernant l'impôt retenu. Nous pensons que ces modifications seraient, pour la plupart, accessoires et découleraient tout naturellement d'une éventuelle décision autorisant l'établissement de succursales directes.

En outre, l'établissement de succursales directes n'exige pas de nouveaux pouvoirs. Si le gouvernement fédéral est disposé à envisager l'établissement de succursales directes dans le cadre des réformes prévues pour 1997, nous sommes prêts à collaborer avec lui pour faire en sorte que l'inclusion de dispositions à cet effet ne retarde pas les modifications au programme.

En outre, vous vous demandez peut-être comment les banques canadiennes sont traitées à l'étranger. Comme on l'a dit précédemment, la presque totalité des autres grandes puissances économiques autorisent les banques étrangères, y compris les banques canadiennes, à établir des succursales directes sur leur territoire et dans chacun de nos pays d'origine.

Enfin, monsieur le président, pour aider le comité à examiner ces questions, nous avons rassemblé, avec l'aide de nos collègues du groupe Deutsche Bank du Canada, un dossier sur la réglementation des succursales directes en vigueur dans un certain

number of European countries, the United States, Japan and Australia.

Australia is the most recent model of direct branching. We would be pleased to provide the committee or its staff with any additional information you may require.

In any case, the essential issue is the impact of direct branching on Canada and Canadians. At the end of the day, this committee and the government will need to ask the question: Is Canada really interested in increasing competition in the domestic banking sector and, by so doing, to have a positive impact on jobs and growth in the Canadian economy?

There is a clear way that this committee can advance these goals — by recommending to the government that branching be part of the 1997 reforms.

Mr. Chairman, Canada has a long history of excellence in financial services. Canadian banks are respected around the world. Having said that, foreign banks have a legitimate role to play in Canada and can make a greater contribution to this country. To do that, we need the ability to operate as direct branches.

Mr. Stephen von Romberg-Droste, President and Chief Executive Officer, Deutsche Bank Canada: Mr. Chairman, we obviously expressed our views on the white paper in the more elaborate document which is in front of you. For efficiency purposes, we decided today to sit here at the table with the task force, to have a bit more discussion time thereafter.

Essentially, Deutsche Bank has been working with the task force very effectively over the last nine months on the branching issue, and there is no doubt that we fully support that initiative as it stands now. However, we also think that the Schedule II banks must live within the realities of the white paper. I should like to make a few comments there as we see them currently.

We think that the white paper may not achieve, in its current form, the primary objective of easing the regulatory burden for foreign banks in Canada. To us, the white paper recommends four significant proposals affecting all of our businesses here in Canada. The proposal to allow foreign banks to hold securities companies in Canada directly; the proposal to allow near banks to operate as non-related financial institutions in Canada; the proposal to address issues relating to the self-dealing regime; and, obviously, the CDIC opt-out for wholesale banks.

Let me comment briefly on the non-bank affiliates or our securities business. The proposal which would permit the transfer of our wholly-owned investment dealers to other Deutsche Bank entities in the world is very welcome as it relieves serious

nombre de pays européens, aux États-Unis, au Japon et en Australie.

L'Australie est le plus récent modèle en la matière. Nous serons heureux de fournir au comité ou aux membres de son personnel toute autre information dont vous aurez besoin.

Tout compte fait, la question essentielle réside dans l'impact que pourrait avoir l'établissement de succursales directes sur le Canada et sur les Canadiens. Ce comité et le gouvernement doivent se demander dans quelle mesure ils estiment important pour le Canada d'accroître la concurrence dans le milieu bancaire national et, par le fait même, de bénéficier de retombées favorables en matière d'emplois et de croissance économique.

Le comité peut certainement contribuer à la réalisation de ces objectifs, en recommandant au gouvernement d'intégrer l'autorisation du statut de succursale à ses projets de réforme législative de 1997.

Monsieur le président, le Canada possède une longue tradition d'excellence dans le secteur des services financiers. Les banques canadiennes sont respectées dans le monde entier. Cela étant dit, les banques étrangères ont un rôle bien légitime à jouer au Canada et peuvent lui apporter une contribution plus grande qu'à l'heure actuelle. Pour ce faire, nous devons pouvoir exercer nos activités en tant que succursales directes.

M. Stephen von Romberg-Droste, président-directeur général de la Deutsche Bank du Canada: Monsieur le président, nous avons bien sûr exposé notre point de vue au sujet du Livre blanc dans le document plus complet que vous avez devant vous. Pour que notre intervention soit plus efficace, nous avons choisi aujourd'hui de venir nous asseoir à cette table en compagnie du groupe de travail et de nous joindre par la suite à la discussion.

Pour l'essentiel, on peut dire que la Deutsche Bank collabore efficacement avec le groupe d'étude depuis neuf mois sur la question des succursales, et il est indéniable que nous appuyons totalement la proposition qui est présentée ici. Toutefois, nous considérons par ailleurs que les banques de l'annexe II doivent tenir compte des réalités exprimées par le Livre blanc. Je vais vous commenter rapidement la façon dont nous les concevons à l'heure actuelle.

Nous considérons que le Livre blanc, sous sa forme actuelle, risque de ne pas atteindre l'objectif principal qui est d'alléger le fardeau de la réglementation imposée aux banques étrangères au Canada. En ce qui nous concerne, le Livre blanc fait quatre recommandations importantes qui influent sur toutes nos activités au Canada. La proposition qui autorise les banques étrangères à détenir directement au Canada des sociétés de valeurs mobilières; la proposition qui autorise les quasi-banques à exploiter leurs activités sans aucun lien avec des institutions financières au Canada; la proposition visant à régler les questions ayant trait au régime des opérations avec apparentés; enfin, et c'est bien évident, la possibilité pour les banques de gros de se désaffilier de la SDAC.

Laissez-moi vous parler rapidement des filiales non bancaires ou de nos activités dans le secteur des valeurs mobilières. La proposition visant à autoriser le transfert des entreprises de courtage en valeurs mobilières dont nous avons la pleine propriété

constraints imposed on us by the asset-to-capital test. However, that proposal triggers additional concerns with regard to related-party rules, capital redistribution and consolidation requirements.

If these are not resolved to the satisfaction of all parties involved, that provision may indeed turn out to be meaningless.

With regard to near banks, the Deutsche Bank supports the government's proposal to allow them to operate as unregulated, financial institutions in Canada, provided that new entrants or existing businesses in Canada are put on an equal footing. In concrete terms, if we were not allowed to restructure our existing asset-based, finance business as a non-regulated, financial institution in Canada, this proposal would be meaningless for us, too.

On the self-dealing regime, the white paper proposes exemption status for subsidiaries of Schedule II banks. No such relief for Schedule II banks is available when dealing with their global networks. We see no rationale for this inequitable treatment.

Finally, we detect that the Schedule II banks are also hoping for relief of other instruments as well. For example, the asset-to-capital test, or the 20-to-1 rule, is an incongruent instrument compared to internationally accepted capital adequacy requirements, for instance the BIS ratio.

We also seem to be missing the large-limit exposure guidelines, which is a restriction on the size of lending to any one entity in this country.

Furthermore, there is an issue about corporate governance. Although we appreciate the prudence and necessity for corporate governance, there is a point of over burdening one's self.

In conclusion, we would recommend that the self-dealing regime be reviewed for the Schedule II banks and their affiliated global networks, as well as their Canadian affiliates domiciled in Canada.

We also recommend abolishing, or at least re-defining, the asset-to-capital test, while continuing to work on the BIS framework as internationally accepted. There would also be a need to review the large-limit exposure guidelines. As well, there should be some relief for foreign banks operating in Canada in terms of the corporate governance regime if the parent is regulated as a bank in its home jurisdiction.

We are more than prepared to work with the government to resolve these issues at any stage in the race.

à d'autres sociétés dépendantes de la Deutsche Bank dans le monde nous apparaît comme étant la bienvenue car elle nous libère des graves contraintes que nous impose la règle s'appliquant au ratio entre l'actif et le capital. Toutefois, cette proposition soulève d'autres préoccupations en ce qui a trait aux règles concernant les sociétés affiliées, à la redistribution du capital et aux exigences liées à la consolidation.

Si ces problèmes ne sont pas résolus de manière satisfaisante pour toutes les parties en cause, cette disposition pourrait bien se révéler inutile.

Pour ce qui est des quasi-banques, la Deutsche Bank est d'accord avec le projet du gouvernement, qui veut les autoriser à exercer leurs activités en tant qu'institutions financières non réglementées au Canada, à condition que les nouveaux arrivants et que les entreprises déjà implantées au Canada soient placés sur un pied d'égalité. Concrètement, si nous ne sommes pas autorisés à restructurer les éléments d'actifs actuels de nos services financiers en tant qu'institutions financières non réglementées au Canada, ce projet n'aura là non plus aucune signification pour nous.

Pour ce qui est du régime des opérations avec apparentés, le Livre blanc propose une exemption pour les filiales des banques de l'annexe II. Aucun aménagement de ce type n'est prévu pour les banques de l'annexe II lorsqu'elles traitent avec leur réseau mondial. Nous ne voyons aucune raison justifiant ce traitement inequitable.

Enfin, nous constatons que les banques de l'annexe II souhaitent aussi bénéficier d'un allègement sur d'autres instruments financiers. C'est ainsi que le ratio entre l'actif et le capital, selon la règle du 20 pour 1, est un instrument non conforme aux exigences reconnues sur le plan international, tel que le ratio de la BRI, par exemple.

Nous aimerions aussi que l'on se penche sur les lignes de conduite s'appliquant à une grande dépendance par rapport à un risque donné, qui limitent le montant des prêts pouvant être accordés à une entreprise individuelle dans ce pays.

Il y a en outre la question de la régie interne. Nous apprécions la sagesse et la nécessité de la régie interne, mais il ne faut pas quand même se surcharger soi-même d'obligations.

En conclusion, nous recommandons que le régime des opérations avec apparentés soit revu pour ce qui est des banques de l'annexe II et des réseaux qui leur sont affiliés dans le monde ainsi qu'en ce qui concerne leurs filiales canadiennes domiciliées au Canada.

Nous recommandons de supprimer, ou du moins de redéfinir, le ratio entre l'actif et le capital, tout en continuant à oeuvrer dans le cadre des critères de la BRI qui sont acceptés à l'échelle internationale. Il faudrait aussi revoir les lignes de conduite régissant l'importance du risque encouru au titre d'un projet particulier. Il faudrait aussi que les banques étrangères exerçant leurs activités au Canada bénéficient de certains aménagements en ce qui a trait à leur régie interne si leurs sociétés mères sont réglementées comme des banques dans leur pays d'origine.

Nous sommes tout disposés à oeuvrer avec le gouvernement à la solution de ces différentes questions à toutes les étapes du projet.

The Chairman: Even if branching were allowed, you would be providing service only to business customers. Is that correct?

Mr. Buhler: When you say "only to business customers," do you mean wholesale customers?

The Chairman: I am using "business customers" because that is the word you used in your statement. I am happy to have you define that term. I would assume it includes small and medium-sized sectors, so it would go beyond wholesale customers.

Mr. Buhler: It really does go beyond wholesale, yes, sir.

The Chairman: The problem with the subsidiary is essentially not the subsidiary but the capital requirements imposed upon the subsidiary. Is that correct?

Mr. Buhler: It involves two issues: the capital requirements and a variety of legal requirements, primarily corporate governance requirements.

The Chairman: But would the corporate governance requirements be more of an irritation than a big issue? It seems your big constraint in growth is due to the amount of capital which you are prepared to put into the subsidiary, whereas if you could get beyond that to the parent capital, there would be no cap on growth. Is that right?

Mr. Buhler: That is correct.

The Chairman: I understand you prefer some other things to be neater and smoother and to have fewer corporate governance rules, but the fundamental problem is the cap problem?

Mr. Buhler: That is the key issue.

Senator Meighen: Can you pursue that?

The Chairman: I will give my understanding. I am not just speaking to Mr. Buhler. Join in if you want to.

Each of you believes that you could expand your business in Canada beyond the volume of business presently allowed by virtue of the capital adequacy requirements under OSFI's rules and which, in turn, is capped by the amount of capital your parent company is prepared to put into the subsidiary.

Mr. Buhler: That is correct.

The Chairman: That is a layman's interpretation, but that, essentially, is the problem?

Mr. Buhler: Correct. It impacts upon the size of transactions that we can make.

The Chairman: That is right. Otherwise, OSFI will say you are over-extended if your capital adequacy ratios fall below the required norms.

Mr. Buhler: That is correct.

Le président: Même si les succursales étaient autorisées, vous ne fourniriez des services qu'aux clients commerciaux. C'est bien ça?

M. Buhler: Qu'entendez-vous par «clients commerciaux»?

Le président: Je parle de «clients commerciaux» en raison de la formulation que vous avez employée dans votre exposé. J'aimerais que vous définissiez cette expression. Je suppose que cela engloberait les secteurs de la petite et de la moyenne entreprise et que l'on irait plus loin que les clients des services de gros.

M. Buhler: Effectivement, on irait plus loin que les services de gros.

Le président: Ce n'est pas la filiale en soi qui pose des problèmes, mais les exigences en matière de capitaux que l'on impose à cette filiale. C'est bien ça?

M. Buhler: Il y a deux types de problèmes: les exigences en matière de capitaux et toutes sortes d'exigences du point de vue légal, notamment celles qui ont trait à la régie interne.

Le président: Toutefois, les exigences en matière de régie interne ne sont-elles pas davantage une gêne qu'un gros problème? Il semble que ce qui limite véritablement votre croissance, c'est le montant des capitaux que vous pouvez mettre dans une filiale, alors que si vous pouviez faire appel aux capitaux de votre société mère, il n'y aurait pas de limite à la croissance. C'est bien ça?

M. Buhler: C'est exact.

Le président: Si je comprends bien, vous aimeriez qu'un certain nombre d'autres choses soient plus claires et plus faciles, qu'il y ait moins de règles concernant la régie interne, mais que le problème fondamental est celui de la limitation des capitaux?

M. Buhler: C'est le grand problème.

Le sénateur Meighen: Pouvez-vous nous en dire davantage?

Le président: Je vais vous dire ce que je comprends. Je ne parle pas simplement à M. Buhler. Vous pouvez vous joindre à la conversation si vous le voulez.

Vous avez tous le sentiment que vous pourriez étendre vos activités au Canada et dépasser votre chiffre d'affaires actuel si vous n'étiez pas limités par les règles du BSIF imposant un capital minimum lequel, à son tour, est limité par le montant des capitaux que votre société mère est disposée à mettre dans une filiale.

M. Buhler: C'est exact.

Le président: C'est l'interprétation de quelqu'un qui n'est pas dans le métier mais, pour l'essentiel, le problème est là?

M. Buhler: C'est exact. Les effets se font sentir sur le montant des opérations que nous pouvons effectuer.

Le président: Exactement. Sinon, le BSIF va vous dire que vous allez trop loin et que votre ratio de capital est inférieur aux normes exigées.

M. Buhler: C'est exact.

The Chairman: The advantage of a branch over a subsidiary is that the capital available is the capital of the parent company and not merely the capital of the subsidiary.

Senator Meighen: Let us explore why that has been a concern heretofore and why it should not be. Perhaps the concern is ill-founded. The argument went that that gave you an unfair advantage.

Mr. Buhler: I am not sure that it gives us an unfair advantage. We currently are disadvantaged.

Senator Meighen: I do not disagree with that.

Mr. Buhler: It limits the ability or restricts the ability of the foreign banking community to contribute in the way that we think it can contribute to the Canadian economy.

Senator Meighen: I understand that. I was interested in the arguments which have been raised traditionally against allowing you direct access to the capital of the parent company. You must know them.

Mr von Romberg-Droste: Do you mean the argument for not allowing us to be a branch beforehand?

Senator Meighen: Exactly. Why are those arguments no longer valid?

Mr von Romberg-Droste: I am not an old veteran, but from my discussions so far I understand that there was a strong desire to have a prudent regulatory regime. There was always an argument brought forward about one international bank, which is BCCI, that had an international corporate failure, but the Canadian entity was relatively protected. That was the main driver there.

Senator Meighen: In the case of incurring a liability, how do you get your hands on the capital that is not here?

Mr. Buhler: Early in our discussions with the regulators, the primary concern was retail depositors and how to protect retail depositors. We conceded the point that direct branches would not accept retail deposits. That solved that problem.

Senator Meighen: I do not think that is a well known agreement that you have reached, at least not in the lay community to which the chairman was referring. That might be beneficial.

Mr. Buhler: That seems to be the major stumbling block to moving forward with this.

Senator Meighen: If that was the major stumbling block, from your point of view it exists no longer because you have agreed that you would no longer take retail deposits?

Mr. Buhler: That is correct.

Mr von Romberg-Droste: You could even go a step further, as we have seen in Australia, where you have the possibility either to branch or to be a separate subsidiary.

Senator Meighen: With different rules?

Le président: L'avantage d'une succursale, par rapport à une filiale, c'est que les capitaux disponibles sont ceux de la société mère et non pas simplement ceux de la filiale.

Le sénateur Meighen: Demandons-nous pourquoi il y avait là jusqu'alors matière à s'inquiéter et pourquoi ce ne devrait pas être le cas. Ce n'est peut-être pas fondé. Certains soutiennent que cela vous a procuré un avantage indu.

M. Buhler: Je ne suis pas sûr qu'il y ait là un avantage indu. À l'heure actuelle, nous sommes désavantagés.

Le sénateur Meighen: Je n'en disconviens pas.

M. Buhler: C'est une chose qui limite ou qui gêne les banques étrangères, qui ne peuvent pas apporter la contribution qu'elles pensent pouvoir apporter à l'économie canadienne.

Le sénateur Meighen: Je comprends bien. Je voulais évoquer les arguments que l'on vous a traditionnellement opposés pour vous empêcher d'accéder directement aux capitaux de votre société mère. Vous devez les connaître.

Mr von Romberg-Droste: Vous voulez parler de l'argument justifiant que l'on nous empêche au départ d'implanter une succursale?

Le sénateur Meighen: C'est bien ça. Pour quelle raison ces arguments ne sont-ils plus valables?

Mr von Romberg-Droste: Je ne suis pas un vieux routier mais, d'après les discussions que j'ai eues, je crois comprendre que l'on souhaitait fortement pouvoir disposer d'un régime de réglementation prudent. C'est l'argument qui a toujours invoqué au sujet d'une banque internationale, la BCCI, qui a fait faillite au plan international, l'institution canadienne étant cependant relativement protégée. Voilà quelle était la principale motivation.

Le sénateur Meighen: Pour ce qui est des dettes encourues, comment allez-vous pouvoir mettre la main sur des capitaux qui ne se trouvent pas ici?

M. Buhler: Dès nos premiers entretiens avec les responsables de la réglementation, on s'est préoccupé avant tout du sort des déposants au détail et de la façon de les protéger. Nous avons accepté l'argument selon lequel il ne fallait pas que les succursales dépendant directement des banques étrangères acceptent des dépôts au détail. Le problème en a été résolu.

Le sénateur Meighen: Je ne suis pas sûr que l'on sache bien que vous avez fait cette concession, du moins chez les gens qui ne sont pas du métier, auxquels a fait allusion le président. Ça pourrait vous être utile.

M. Buhler: Il semble que c'était là le principal obstacle qu'il fallait écarter pour que les choses progressent.

Le sénateur Meighen: Si c'était là le principal obstacle, à votre avis il n'existe plus parce que vous avez convenu de ne plus accepter des dépôts au détail?

M. Buhler: C'est exact.

Mr von Romberg-Droste: On pourrait même aller un peu plus loin, comme on l'a vu en Australie, où il est possible d'avoir, soit une succursale, soit une filiale distincte.

Le sénateur Meighen: Avec des règles différentes?

Mr von Romberg-Droste: Yes, with different rules applying to them. That may be the solution, because many foreign banks in this country are in the retail sector; others are not in that sector. It is the market participant's choice to say, "I go down this route or that route."

Senator Meighen: It seems also, as you have just alluded to, that different banks like to do different things.

Mr von Romberg-Droste: I hope so.

Senator Meighen: That raises the question of whether you regulate by size, or by function or by some other criteria. If your activities, that is, your niche activities, are limited, presumably you should not be regulated in the same way as if your activities covered a broad spectrum, however, you could both be Schedule II banks.

Mr. Buhler: That is a fair notion. The notion of "one size fits all" should not apply here.

Senator Meighen: Can you tell me how other jurisdictions address that problem?

Mr. Buhler: I will comment briefly on the United States. Direct branching is allowed, but they are precluded from accepting retail deposits. Retail deposits may only be accepted in subsidiaries, which is consistent with the approach we have raised here.

Senator Meighen: You have all read Mr. Barrett's comments in *The Globe and Mail* this morning. What is in his mind when he says Canada should welcome full-scale competition in the domestic market from any nation as long as those countries give Canadian banks equal regulatory treatment.

I think I heard one of you say that that is already a fact of life.

Mr. Buhler: That is correct. According to a recent survey conducted by the Canadian Bankers Association, Canada and Mexico are the only countries out of 40 major economic powers in the world that do not allow direct branching. We are looking at a very unusual situation in Canada, in the sense that Canada is being a tad more discriminatory than other markets. We are suggesting that it amend its law.

Senator Meighen: You are saying that if the measures and changes you are seeking now were passed by imperial decree today, there would be reciprocity in your jurisdictions, which you would obtain here.

Mr. Buhler: That already exists.

Senator Meighen: That already exists in your home jurisdictions?

Mr. Buhler: That is correct.

Mr von Romberg-Droste: For our institution, it is obvious that we have a substantial amount of Canadian dollars in foreign markets. The amount is so serious that, if I were to bring it into

Mr von Romberg-Droste: Oui, des règles différentes s'appliquant dans chaque cas. Ce pourrait être la solution parce que de nombreuses banques étrangères opèrent dans ce pays dans le secteur du détail alors que d'autres ne le font pas. C'est le participant au marché qui doit pouvoir se dire: «Je vais choisir telle ou telle voie.»

Le sénateur Meighen: Il semble aussi, comme vous venez de l'indiquer que chaque banque veut faire les choses différemment.

Mr von Romberg-Droste: Je l'espère bien.

Le sénateur Meighen: Il s'agit alors de se demander s'il faut les réglementer en fonction de leur taille, selon les activités qu'elles exercent ou en fonction d'un autre critère. Si vos activités se situent, par exemple, dans un créneau limité, il est logique qu'on ne vous réglemente pas de la même façon que si vous couvrez tout l'éventail des activités alors que pourtant vous êtes dans chaque cas une banque de l'annexe II.

M. Buhler: C'est logique. Le principe de «la taille unique» ne devrait pas s'appliquer ici.

Le sénateur Meighen: Pouvez-vous me dire comment on règle ce problème dans d'autres pays?

M. Buhler: Je vais vous dire rapidement ce qui se passe aux États-Unis. On autorise l'implantation directe de succursales, mais ces dernières ne peuvent accepter de dépôts au détail. Les dépôts au détail ne peuvent être acceptés que par des filiales, ce qui est conforme à la solution que nous préconisons ici.

Le sénateur Meighen: Vous avez tous lu les commentaires de M. Barrett dans *The Globe and Mail* de ce matin. À quoi pensait-il lorsqu'il a écrit que le Canada devrait s'ouvrir pleinement à la concurrence exercée par une autre nation sur son marché intérieur à condition que cette dernière fasse bénéficier les banques canadiennes d'un traitement équivalent sur le plan de la réglementation.

Je crois que j'ai entendu l'un d'entre vous dire que c'est déjà une réalité.

M. Buhler: C'est exact. Selon une enquête menée récemment par l'Association des banquiers canadiens, le Canada et le Mexique sont les deux seuls pays, parmi les 40 grandes puissances économiques dans le monde, qui n'autorisent pas les succursales directes. Nous sommes en présence d'une situation assez inhabituelle au Canada étant donné que la discrimination y est un peu plus grande que sur les autres marchés. Nous recommandons que l'on modifie sa législation.

Le sénateur Meighen: Selon vous, si les mesures et les changements que vous préconisez ici étaient entérinés dès maintenant par un décret impérial, il y aurait dans vos pays une réciprocité que vous obtiendriez dès aujourd'hui.

M. Buhler: Ça existe déjà.

Le sénateur Meighen: Ça existe déjà chez vous?

M. Buhler: C'est exact.

Mr von Romberg-Droste: Pour ce qui est de notre institution, il est évident que nous avons un montant substantiel de dollars canadiens sur les marchés étrangers. Ce montant est si important

Canada, it would not work out for us to do so, because I would have to put up a massive amount of business capital in Canada to maintain that structure. It is not only growing on the old market, but there are distinct businesses in the offshore markets which should be centered in this country and we cannot do that because it is not economic for us.

Senator Meighen: I see.

Senator Kenny: Could you give me examples of distinct businesses that should be centred here so I can understand it better?

Mr. Barry Munholland, Senior Vice-President and Managing Director: An example for Deutsche Bank would be our treasury bill operation. We receive a tremendous number of deposits from central banks all over the world; those are usually received in London simply because of the regulatory environment that that provides to us. One of the currencies we use to offset that source of liquidity is the Canadian dollar. We hold a treasury bill portfolio that varies between \$3 billion and \$5 billion at any one time. However, we have to hold it offshore because it would take an inordinate amount of capital just to support that business under the current rules. As a result, those treasury bills are lodged and managed in London.

Senator Kenny: Take it a step further and tell me why Canada would be better off if the rules were changed?

Mr. Munholland: Well, the individuals that are involved in managing that portfolio, the systems that were built to manage that portfolio, and many of the risk decisions that were being made to manage that portfolio in the past all resided in London. If that portfolio had been developed and was resident in Canada, those jobs, that technology and the risk management would be resident in Canada.

Senator Kenny: If the rules were changed, do you all promise that that would happen?

Mr. Munholland: I do not think any of us would undertake to do that.

Mr. Veger: It would be a logical conclusion that more of the business would come to Canada.

Mr. Buhler: I will give you a slightly different example in the loan syndication market. With our capital base, we can underwrite transactions up to \$200 million. It is not unusual for us to do a much larger transaction; however, under the current regime we are forced to do that offshore. We would bring that business back to Canada if we were able to use our parents' capital here in Canada.

Senator Perrault: On page nine of your brief, you say that you would like to work with the government to design a system of prudent regulations, using as examples some regulations which exist in other developed countries.

que si je devais le ramener au Canada, ce serait impossible parce qu'il me faudrait injecter une grande masse de capitaux d'entreprises au Canada pour maintenir la structure. Il ne s'agit pas seulement de progresser sur le marché existant, il y a aussi des activités propres aux marchés extérieurs qui devraient avoir leur siège dans ce pays, ce que nous ne pouvons faire parce que ce n'est pas rentable pour nous.

Le sénateur Meighen: Je comprends.

Le sénateur Kenny: Pouvez-vous nous donner des exemples d'activités propres aux marchés extérieurs qui devraient avoir leur siège ici pour que je puisse mieux comprendre?

M. Barry Munholland, vice-président principal et directeur général: Pour la Deutsche Bank, ce serait par exemple le cas de nos activités sur les bons du Trésor. Nous recevons une quantité considérable de dépôts en provenance des banques centrales du monde entier; ils sont généralement reçus à Londres en raison tout simplement du cadre de réglementation dont nous disposons là-bas. L'une des monnaies dont nous nous servons pour compenser cet afflux de liquidités est le dollar canadien. Nous détenons un portefeuille en bons du Trésor qui peut se situer à tout moment entre trois et cinq milliards de dollars. Nous devons toutefois le conserver à l'extérieur du pays parce qu'il nous faudrait un montant énorme de capitaux juste pour exercer cette activité en vertu des règles actuelles. Ces bons du Trésor sont donc conservés et gérés à Londres.

Le sénateur Kenny: Pouvez-vous poursuivre la démonstration et me dire ce qu'aurait à gagner le Canada d'une modification des règles?

M. Munholland: Disons que les personnes qui gèrent ce portefeuille, les systèmes mis en place pour gérer ce portefeuille et nombre des décisions prises en matière de risque par les responsables de ce portefeuille, tout cela se trouve à Londres. Si ce portefeuille avait été constitué au Canada et y était géré, ces emplois, cette technologie ainsi que la gestion des risques se situerait au Canada.

Le sénateur Kenny: Si les règles étaient modifiées, est-ce que vous vous engagez tous à ce qu'il en soit ainsi?

M. Munholland: Je pense que personne d'entre nous ne pourrait prendre un tel engagement.

M. Veger: Il serait logique de conclure que le Canada aurait une plus grande part de ces activités.

M. Buhler: Laissez-moi vous donner un exemple légèrement différent sur le marché des syndicats de prêts. Compte tenu de nos capitaux, nous pouvons garantir des opérations pouvant se monter à 200 millions de dollars. Il n'est pas rare qu'on nous propose des opérations bien plus importantes mais, dans le régime actuel, nous sommes obligés de le faire à l'étranger. Ces activités seraient rapatriées au Canada si nous étions en mesure de nous servir des capitaux de notre société mère ici au Canada.

Le sénateur Perrault: À la page neuf de votre mémoire, vous nous dites que vous aimeriez oeuvrer avec le gouvernement à la conception d'une réglementation prudente en vous inspirant de la réglementation qui existe dans d'autres pays développés.

What would be the salient points advanced by you in any negotiation with the federal government to establish this regime for these banks?

Mr. Buhler: It is fair to say that from my own experience I am less qualified to speak on behalf of the United States, although I am an American, because I have spent my whole career on the international side of the business. I have worked in 14 or 15 countries and am familiar with circumstances in several others.

Typically, in establishing a regulatory regime, the regulators look more at the risk of the operation than at the legal structure. Without exception, although I have only worked in two countries, Canada and Spain, that required subsidiary organization, in all other countries where we operated as a branch, as a branch manager working with regulators, the type of work we did, the sorts of reports we made, the sorts of examinations that we experienced, were identical. They really do not change.

One key point that needs to be made is that, despite the fact that we are seeking the ability to operate as a direct branch of our parent rather than as a subsidiary, that does not change our relationship with the regulators and their ability to examine us and satisfy themselves that our operations are being run prudently.

Senator Kenny: What sort of reciprocity is there? How are Canadian banks in corresponding circumstances treated in your countries?

Senator Meighen: I have already asked that question.

Senator Kenny: Has that been covered?

Senator Meighen: Yes.

Senator Kenny: Fine.

Mr. Veger: I know a bit about the Dutch regulations, since I come from Holland. In Holland, the foreign banks have the opportunity to have a representative office, branch, or a subsidiary, and I do not think there are more colours available on the pallet.

Mr. Buhler: I will add that in each of our countries direct branching is allowed.

Senator Meighen: Correct me if I am wrong, but everything that is being asked for by these representatives in Canada is available in their home countries to a Canadian bank.

Senator Perrault: Both retail and wholesale?

Mr. Buhler: Retail branching is not allowed in some jurisdictions in the United States in particular.

Senator Perrault: Are there some jurisdictions where they allow both?

Mr. Buhler: Yes, there are. In fact, in most.

Senator Meighen: Most states?

Quels seraient les principaux points que vous feriez valoir dans toute négociation avec le gouvernement fédéral concernant l'établissement du régime devant s'appliquer à vos banques?

M. Buhler: Je dois vous avouer qu'en raison de mon expérience je suis moins qualifié pour parler au nom des États-Unis car, même si je suis Américain, j'ai fait toute ma carrière dans le secteur international. J'ai travaillé dans 14 ou 15 pays et je suis au courant de la situation dans un certain nombre d'autres encore.

D'habitude, lorsqu'ils établissent un régime de réglementation, les responsables se penchent davantage sur les risques de l'opération que sur la structure juridique. Sans exception, même si je n'ai travaillé que dans deux pays, le Canada et l'Espagne, qui exigeaient une organisation sous forme de filiale, dans tous les autres pays où nous avons exploité une succursale, et je parle en tant que directeur de succursale devant collaborer avec les responsables de la réglementation, nous avons toujours fait le même type de travail, rédigé les mêmes types de rapports et procédé aux mêmes types d'examen. Les situations ne changeaient pas véritablement.

Il faut bien voir que même si nous voulons exploiter directement une succursale de notre société mère et non pas exercer nos activités en tant que filiale, cela ne modifie pas nos relations avec les responsables de la réglementation et ne les empêche pas d'exercer sur nous un contrôle pour s'assurer que nos activités ne s'écartent pas des normes.

Le sénateur Kenny: Quelle est la forme de réciprocité ici? Comment sont traitées les banques canadiennes dans vos pays dans des circonstances semblables?

Le sénateur Meighen: J'ai déjà posé cette question.

Le sénateur Kenny: On en a déjà parlé?

Le sénateur Meighen: Oui.

Le sénateur Kenny: Très bien.

M. Veger: Je connais assez bien la réglementation des Pays-Bas puisque je suis Hollandais. En Hollande, les banques étrangères ont la possibilité d'avoir un bureau qui les représente, une succursale ou une filiale, je ne sais pas s'il y a encore d'autres possibilités parmi la gamme qui est offerte.

M. Buhler: J'ajouterais que dans chacun de nos pays, l'exploitation directe de succursales est autorisée.

Le sénateur Meighen: Corrigez-moi si je me trompe, mais tout ce que demandent les représentants de ces banques au Canada est à la disposition des banques canadiennes dans leur pays.

Le sénateur Perrault: Au niveau du détail et du gros?

M. Buhler: Les activités de détail des succursales ne sont pas autorisées dans certains pays, aux États-Unis en particulier.

Le sénateur Perrault: Y a-t-il certains pays qui autorisent les deux types d'activités?

M. Buhler: Oui, c'est d'ailleurs le cas de la plupart d'entre eux.

Le sénateur Meighen: La plupart des États?

Mr. Buhler: Most countries. The United States is an exception. In the United States, there is only wholesale branching. You may not take retail deposits as a direct branch; you may as a subsidiary. That is similar to what we are proposing here in Canada.

The Chairman: However, you are only looking for wholesale here?

Mr. Buhler: That is correct. We are not asking for the right to take retail deposits. There has been a great deal of interest raised in small- and medium-sized-enterprise lending, for example. We should like to see direct branches have the ability to do a variety of business. The business that we have agreed it should not be doing is taking retail deposits, which is consistent with the stumbling block we have with the regulators.

The Chairman: You say in your brief that it is fairly straightforward to develop guidelines which a firm would have to meet to be allowed to establish a branch, and the guidelines could be tough enough and strict enough, however, to weed out some sort of fly-by-night operations — in other words, only to let through the screen institutions that truly have a degree of stability to them.

Without asking you to tell us exactly what those rules are, what is the key to those rules? Is it the size of the parent? Obviously, there must be some key that says that Deutsche Bank is big enough to be all right but a small one-branch bank in Mississippi is not. What is the key to a regulatory scheme that would screen out those that you do not want in, simply for safety or security reasons?

Mr. Buhler: There are two. We would be prepared to provide more information to you in writing. It is a fully regulated institution in its own market, first; and, second, its home regulators agree that this bank is sufficiently staffed from a management perspective and sufficiently capitalized to make international investments.

The Chairman: That means that there would be an exchange of information between the Canadian regulator and the home country regulator.

Mr. Buhler: Yes.

The Chairman: Does that now exist with respect to subsidiaries?

Mr. Buhler: Yes.

The Chairman: It was my understanding that it did not.

Mr. Buhler: The regulators in Canada work closely with regulators in a number of other countries.

Senator Perrault: In the United States, for example?

Mr. Buhler: The United States, the United Kingdom and Germany.

M. Buhler: La plupart des pays. Les États-Unis sont l'exception. Aux États-Unis, on n'autorise que les activités de gros pour les succursales. Les succursales directes des banques ne peuvent pas accepter des dépôts au détail; il faut que ce soit une filiale. C'est le même régime que nous proposons ici pour le Canada.

Le président: Vous n'envisagez donc ici que d'exercer des activités de gros?

M. Buhler: C'est exact. Nous ne demandons pas le droit d'accepter des dépôts au détail. On s'est beaucoup intéressé, par exemple, aux prêts à la petite et à la moyenne entreprise. Nous aimerions pouvoir implanter directement des succursales pouvant exercer tout cet éventail d'activités. Nous avons convenu de ne pas accepter des dépôts au détail, ce qui a levé un obstacle vis-à-vis des responsables de la réglementation.

Le président: Vous dites dans votre mémoire qu'il n'est pas très compliqué d'élaborer des directives devant être respectées par une entreprise pour qu'elle soit autorisée à implanter une succursale et que ces directives pourraient néanmoins être suffisamment strictes et suffisamment sévères pour écarter les entreprises qui démenagent à la cloche de bois et, par conséquent, ne laisser passer entre les mailles du filet que des institutions qui offrent une certaine stabilité.

Sans vous demander de nous exposer ces règles en détail, quel doit être le principal critère? Est-ce la taille de la société mère? Il est évident qu'il doit y avoir un certain critère permettant de dire, par exemple, que la Deutsche Bank a une taille suffisante contrairement à une banque n'ayant qu'une succursale au Mississippi. Quel doit être le principal critère adopté dans le cadre d'un système de réglementation devant permettre d'écarter les entreprises dont on ne veut pas, simplement pour des raisons de sécurité et par besoin de protection?

M. Buhler: Il y en a deux. Nous sommes prêts à vous fournir davantage de précisions par écrit. Il doit s'agir tout d'abord d'une institution pleinement réglementée sur son propre marché et, en second lieu, il faut que les responsables de la réglementation dans le pays d'origine confirment que la banque est suffisamment bien gérée et possède suffisamment de capitaux pour faire des investissements au plan international.

Le président: Cela implique qu'il y ait un échange d'information entre le responsable de la réglementation au Canada et celui du pays d'origine.

M. Buhler: Oui.

Le président: Est-ce que c'est le cas actuellement pour ce qui est des filiales?

M. Buhler: Oui.

Le président: Je pensais que ce n'était pas le cas.

M. Buhler: Les responsables de la réglementation au Canada collaborent étroitement avec ceux d'autres pays.

Le sénateur Perrault: Les États-Unis, par exemple?

M. Buhler: Les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Senator Kenny: When you talk about looking for small- and medium-sized-loan opportunities in Canada, the message I am getting indirectly is that you see a lot of room there. You see opportunities there, and you are telling us that our home-grown folks are not as competitive and aggressive. Do you think, by virtue of the fact of you going there, that you can do a better job of it?

Mr. Buhler: Thank you for asking that question, because that is an important point to clarify, if that is the impression we have given you. I do not agree with that. That is not my perception at all. In fact, some of us already are in the small- and medium-enterprise business. Deutsche Bank has a subsidiary in that area, and some of the smaller Schedule II foreign banks whose businesses are focused on a national identity with their home country — for example, some of the Italian and Greek banks which work with more of a national focus — are already in that market. It may not be in a huge or aggressive way, but they are in that market. It is important that we recognize that.

We made the point in our submissions and discussions with members of Parliament and the government that foreign institutions, as domestic institutions, will move into unserved parts of the market. Several finance companies in Canada are working in the SME area. I do not believe that foreign banks in Canada, or in the United States or any other advanced market, will ever come in and take over huge portions of market-share. It is not in the nature of our strength to do that. In fact, the domestic banks, in the case of Canada, the United States, Germany and all of our home markets, are strong, well-developed banks with many years of experience in their home markets. It is very difficult for a foreign bank to go into another country and expect that it will take over significant portions of market-share. However, they operate in a complementary fashion to the domestic bank, and from time to time they will see niches, as we have seen in Canada, to develop business, to focus on specific business opportunities. I would be misleading you if I were to suggest that this implied enormous market-share shifts from the domestic to foreign banks.

Senator Kenny: Are you talking about taking on more difficult risks, or are you saying, "No, we think we probably know how to finance plastics companies better than other folks"?

Mr. Buhler: I would say the latter. Certainly in our own business plan in Canada, the niches we have gone after have not involved taking higher risks as much as providing services that were perhaps not already provided in the marketplace.

Mr von Romberg-Droste: There is another more complicated issue at work here as far as we are concerned. Mr. Buhler already alluded to the fact that we do have an operation, which is about

Le sénateur Kenny: Lorsque vous nous parlez des possibilités offertes par la petite et la moyenne entreprise au Canada, je crois comprendre indirectement que vous voyez là d'excellents débouchés. Vous considérez qu'il y a là des possibilités et vous nous dites que nos institutions nationales ne sont pas assez compétitives et pas assez dynamiques. Pensez-vous que sur ce marché vous pourriez faire mieux?

M. Buhler: Je vous remercie de poser cette question, parce que c'est un point important qu'il faut éclaircir, si c'est l'impression que nous vous avons donnée. Je ne suis pas d'accord avec cette analyse. Ce n'est absolument pas mon sentiment. En réalité, certains d'entre nous sont déjà sur le marché des petites et moyennes entreprises. La Deutsche Bank a une filiale dans ce secteur, et certaines des petites banques étrangères de l'annexe II dont les activités sont axées sur un lien avec le pays d'origine — ainsi, certaines banques italiennes ou grecques qui ont plus ou moins une vocation ethnique — opèrent d'ores et déjà sur ce marché. Ce n'est peut-être pas à grande échelle ou de façon agressive, mais elles sont déjà sur ce marché. Il est important d'en prendre conscience.

Nous avons fait valoir dans nos mémoires et dans nos entretiens avec les députés et avec les membres du gouvernement que les institutions étrangères, en tant qu'institutions nationales, vont se lancer dans des secteurs non desservis du marché. Plusieurs sociétés financières au Canada opèrent dans le secteur des PME. Je ne crois pas que les banques étrangères, que ce soit au Canada, aux États-Unis ou sur tout autre marché développé, puissent venir prendre une part énorme du marché. Ce n'est pas dans nos moyens. En effet, les banques nationales, que ce soit au Canada, aux États-Unis, en Allemagne et sur tous les autres marchés intérieurs, sont fortes, bien développées et ont de nombreuses années d'expérience sur leur marché intérieur. Il est très difficile pour une banque étrangère d'aller dans un autre pays et de s'attendre à prendre une part significative du marché. Elles peuvent toutefois exercer des activités accessoires à celles des banques nationales et, à l'occasion, trouver des créneaux, comme nous l'avons vu au Canada, pour développer leur entreprise en s'intéressant à des secteurs d'activités précis. Ce serait vous induire en erreur que de vous laisser penser qu'il pourrait en résulter un énorme transfert de parts de marché entre les banques nationales et les banques étrangères.

Le sénateur Kenny: Est-ce que vous envisagez de prendre davantage de risques ou est-ce que vous vous dites: «Non, nous pensons que nous savons probablement mieux financer les sociétés productrices de plastique que nos concurrents?»

M. Buhler: Je dirais que c'est le deuxième cas de figure. Pour ce qui est de notre propre plan d'exploitation au Canada, il est certain que les créneaux auxquels nous nous sommes attaqués ne nous ont pas tant amené à prendre des risques plus élevés qu'à dispenser des services qui n'étaient peut-être pas déjà fournis au sein du marché.

M. von Romberg-Droste: Il y a aussi un autre problème plus complexe en ce qui nous concerne. M. Buhler vous a déjà signalé que nous avons une exploitation, dont le chiffre d'affaires se

a \$500 million business, that caters to about 1600 customers, and approximately 90 per cent of that volume is below \$1 million.

The trick here is that this used to be a near bank — that is, a finance company which was unregulated. Now, as a result of the regulatory regime here, we were requested to merge this non-regulated business into a regulated bank. The result of all this was that we had to put up \$50 million or \$60 million in capital to support these assets, whereas, as a non-regulated financial institution, we could have run this business with approximately \$100. That is why we made clear in our presentation that there must be a clear, fine description of how we run these businesses, and only if that regime is there would I invest heavily if the opportunity were to be there in that market. However, if that regime were to be part of a fully regulated bank, I would not do that.

Senator Meighen: I wish to take advantage of the experience that we have before us, particularly of Deutsche Bank. In Germany, as I understand it, banks such as the Deutsche Bank sell a full range of financial products, including insurance.

Mr von Romberg-Droste: Right.

Senator Meighen: As you are aware, this has been the subject of some controversy here. It raises issues such as privacy — Chinese walls, in-house processing of data as opposed to processing in subsidiaries, and so on. Could you tell me how you address the privacy concerns, given the fact that you do sell insurance and thereby collect all kinds of personal data that could be useful in selling other financial products, and whether that is an issue at all?

Mr von Romberg-Droste: It is a very serious issue indeed. The privacy of our customers is our prime concern. I hope it is the objective of every financial institution in the world to protect the privacy of their customers.

However, as a more general answer to that question, these businesses are all in distinctively different business areas. The insurance business is not necessarily sold through the same person who does investment advice or savings accounts. These businesses are distinctively separate from each other, although you may decide to sell the same product over the counter to that person. Nevertheless, they are not all in one pot. Your question regarded the sharing of information, did it not?

Senator Meighen: Yes. The concern was that you get a vast amount of information on an individual, for instance, when you sell insurance, which could then be passed on for the purpose of assessing what other products might be offered to that individual.

monte à environ 500 millions de dollars, qui s'adresse à quelque 1 600 clients, 90 p. 100 environ des projets étant inférieurs à un million de dollars.

La difficulté dans ce cas, c'est qu'il s'agissait auparavant d'une quasi-banque, c'est-à-dire d'une société financière qui n'était pas réglementée. Toutefois, à la suite du régime de réglementation mis en place, il nous a fallu fusionner cette entreprise non réglementée avec une banque réglementée. Nous avons donc été obligés d'injecter 50 ou 60 millions de dollars de capitaux pour garantir cet actif alors qu'en tant qu'institution financière non réglementée nous aurions pu exploiter cette activité avec une centaine de dollars. C'est pourquoi nous avons bien précisé dans notre exposé qu'il nous faut une définition claire et précise de la façon dont on va exploiter cette entreprise et c'est seulement si ce régime est en place que j'investirai fortement au cas où des débouchés se présenteraient sur ce marché. Si par contre ce régime devait être intégré à une banque pleinement réglementée, je m'abstiendrai.

Le sénateur Meighen: Je vais faire appel à l'expérience des institutions qui se trouvent ici devant nous, notamment à celle de la Deutsche Bank. En Allemagne, si je comprends bien, des banques comme la Deutsche Bank vendent tout un éventail de produits financiers, y compris de l'assurance.

M. von Romberg-Droste: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Vous n'ignorez pas qu'il y a eu certaines polémiques à ce sujet dans notre pays. Il y a la question de la protection des renseignements personnels — la compartimentation, le traitement interne des données par opposition au traitement effectué par les filiales, etc. Pouvez-vous m'indiquer de quelle façon vous réglez les problèmes liés à la protection des renseignements personnels étant donné que vous vendez de l'assurance et que, par conséquent, vous recueillez toutes sortes de renseignements personnels qui peuvent être utiles pour vendre d'autres produits financiers? Y a-t-il là en fait un problème?

M. von Romberg-Droste: Le problème revêt en fait une grande importance. Nous cherchons tout particulièrement à protéger les renseignements personnels sur nos clients. J'espère que toutes les institutions financières dans le monde cherchent à protéger les renseignements confidentiels sur leurs clients.

Toutefois, pour répondre de manière plus générale à votre question, ces différentes activités ne relèvent pas des mêmes secteurs de l'entreprise. Les assurances ne sont pas nécessairement vendues par le responsable des conseils en placements ou des comptes d'épargne. Ces activités sont bien séparées même si l'on peut décider de vendre au guichet ce même produit à la même personne. Tous ces produits ne sont cependant pas regroupés indifféremment. Votre question portait sur la communication des renseignements, n'est-ce pas?

Le sénateur Meighen: Oui. Le risque, c'est que l'on obtienne une grande quantité de renseignements sur une personne donnée, par exemple lorsqu'on lui vend de l'assurance, et qu'on puisse transmettre ensuite ces renseignements dans le but d'établir dans quelle mesure on va pouvoir proposer d'autres produits à cette personne.

Mr von Romberg-Droste: That is the basis of a confidential agreement between the customer and the bank. That is not happening.

Senator Meighen: Is that the law of the land in Germany?

Mr von Romberg-Droste: I am not sure of that.

Mr. Munholland: We have tried to market Canadian dollar products through the Deutsche Bank network worldwide. We have been in Germany trying to convince them, and successfully convincing them in some cases, to make the Canadian dollar part of their portfolio, thus widening their holdings of the Canadian dollar. It is the same experience I have had walking in to see a completely unrelated corporate customer. While we all know that we own a mutual fund in Frankfurt, when I walk in there it is really as a banker to a customer. The only interface I have is with the people that run that fund. Beyond that, I have no access to any of the information regarding their clients, the type of funds that they are running or what percentage of their portfolios is held in currencies. Nor do they have access to any of the customers that we have access to in Canada to whom they might want to sell their products. That wall exists in fact. Whether it is enforced by law or not is a question I will have to research for you. In practice, it does apply.

Senator Meighen: What about tied selling in your areas? Is that a problem in the United States?

Mr. Buhler: That is a difficult issue for me to respond to. Tied selling is regulated by two sets of laws in the United States. There are antitrust laws and banking laws.

In preparation for our testimony this afternoon, I looked into it and quickly realized that it is an extremely complex subject. If there are some specific questions on it, I would be pleased to arrange for counsel to work with us in addressing it. However, I would not represent myself as an expert on that material this afternoon.

Senator Meighen: I understand. It is complex.

Mr. Buhler: It is a tough one.

The Chairman: Thank you for appearing this afternoon. It was helpful to us.

Our next group of witnesses come from several organizations. I would ask them to come up to the table. They are from the National Anti-Poverty Organization, the Task Force on Churches and Corporate Responsibility, as well as a couple of other organizations.

Mr. Bill Davis, Manager, Dossier on Banking Access for Low-income groups, Task Force on Churches and Corporate Responsibility: Mr. Chairman, our intention is to make a brief opening statement in the hope that we will have lots of time for questions. The brief is there and we do not intend to go through it in detail.

M. von Romberg-Droste: C'est ce qui est à la base de l'entente confidentielle passée entre le client et la banque. C'est une chose qui ne se produit pas.

Le sénateur Meighen: Est-ce qu'il y a des dispositions légales à ce sujet en Allemagne?

M. von Romberg-Droste: Je n'en suis pas sûr.

M. Munholland: Nous nous sommes efforcés de commercialiser dans le monde entier des produits en dollars canadiens par l'intermédiaire du réseau de la Deutsche Bank. Nous sommes allés en Allemagne essayer de convaincre les responsables, parfois avec succès, d'élargir leur portefeuille en lui ajoutant des produits en dollars canadiens. J'ai pu faire la même expérience en allant voir une entreprise cliente sans qu'il y ait aucun lien entre nous. Nous savons tous que nous possédons un fonds commun de placement à Francfort mais, lorsque je me rends sur place, c'est en fait en tant que banquier qui rencontre un client. Je n'ai de relations qu'avec les responsables qui gèrent ce fonds. Ça ne va pas plus loin, je n'ai aucun accès aux renseignements concernant leurs clients, le type de fonds qu'ils gèrent ou le pourcentage de leur portefeuille libellé dans telle ou telle monnaie. Ils n'ont pas non plus accès aux clients avec lesquels nous sommes en relations au Canada et auxquels ils pourraient vouloir vendre leurs produits. Cette compartimentation existe bien en réalité. Quant à savoir si elle est prévue ou non par la loi, il me faudra le vérifier. Dans la pratique, c'est dépendant une réalité.

Le sénateur Meighen: Et pour ce qui est des ventes liées dans votre secteur? Est-ce que c'est un problème aux États-Unis?

M. Buhler: C'est un sujet délicat sur lequel il m'est difficile de vous répondre. Les ventes liées sont réglementées par deux séries de lois aux États-Unis. Il y a les lois antitrust et les lois sur les banques.

Lors de la préparation de notre témoignage de cet après-midi, j'ai rapidement examiné la question et je me suis rendu compte que le sujet était extrêmement complexe. Si vous avez des questions précises à nous poser à ce propos, je me ferais le plaisir de demander à un avocat de nous aider à vous répondre. Je ne peux pas toutefois m'improviser expert en la matière cet après-midi.

Le sénateur Meighen: Je comprends. C'est complexe.

M. Buhler: C'est une question bien difficile.

Le président: Merci d'être venus cet après-midi. Votre intervention nous a été très utile.

Le prochain groupe de témoin appartient à plusieurs organisations. Je vous demanderai de venir vous asseoir à la table. Il s'agit de l'Organisation nationale anti-pauvreté, du Groupe de travail des églises sur les responsabilités des sociétés ainsi qu'une ou deux autres organisations.

M. Bill Davis, directeur du Groupe de travail sur l'accès aux services bancaires pour les groupes à faible revenu, Groupe de travail des églises sur les responsabilités des sociétés: Monsieur le président, nous allons faire un rapide exposé de façon à avoir suffisamment de temps ensuite pour répondre aux questions. Vous avez ici notre mémoire et nous n'allons pas le reprendre en détail.

The Chairman: First, will you describe what the Task Force on Churches and Corporate Responsibility is?

Mr. Davis: There is a short description in the first paragraph of our brief. We are the arm through which the Canadian churches deal ecumenically with the corporate world. It is important to understand that we are not a special interest group. We do not pretend to be representing the poor or consumers. We are a church body reflecting on the role and responsibility of corporations in the world and attempting to influence those corporations both as church and, often, as shareholders.

Senator Perrault: Are all major denominations represented?

Mr. Davis: Yes. They are listed in the first paragraph of the brief.

There is a history in our brief of how we became involved with this particular issue. Mr. Jantzi will say more on that since he has spent some time on the front line.

The task force has over a 20-year history of dealing with the banks. We know them and their people. We decided this particular issue was one on which we could make a contribution. We had managed to bring the banks to the table with consumer groups and in particular with the poor themselves. It is out of that activity that we have prepared this brief.

We sense a genuine concern in the banking community among the people with whom we met. We have been meeting with them intensively for more than three years.

Part of our beginnings go back to November 1993 when the Social Investment Organization sponsored a major conference in banking in Toronto. The task force had the opportunity to bring low-income representatives to that conference to speak for themselves. It was interesting to see the extent to which individual bankers who were present were moved by their presentation.

When we wrote to the Superintendent of Financial Institutions and the Canadian Bankers Association in terms of following up that conference, the response was a brush-off as far as we are concerned.

There has been quite a flurry of correspondence and communication in the last three months from the Canadian Bankers Association, something which is welcome. We think it is more than just the result of our efforts to stimulate activity. We think it might have a remote connection to the fact that possible revisions to the Bank Act are coming up.

We start from the premise that there is genuine concern and good intention in the banking community. We are aware that there is a lot of local action that is helpful and promising. However, we are concerned that this does not add up to lasting progress.

Le président: Pouvez-vous nous dire tout d'abord en quoi consiste le Groupe de travail des églises sur les responsabilités des sociétés?

M. Davis: Vous en trouverez une rapide description dans le premier paragraphe de notre mémoire. Nous sommes la branche qui fait le lien entre la coalition oecuménique des églises canadiennes et le monde des entreprises. Il faut bien comprendre que nous ne sommes pas un groupe d'intérêt particulier. Nous ne prétendons pas représenter les pauvres ou les consommateurs. Nous sommes un groupe confessionnel qui réfléchit sur le rôle et les responsabilités des sociétés commerciales dans le monde et qui s'efforce d'influencer ces sociétés en tant qu'église et, bien souvent, en tant qu'actionnaire.

Le sénateur Perrault: Est-ce que toutes les principales congrégations sont représentées?

M. Davis: Oui. Vous en trouverez la liste dans le premier paragraphe de notre mémoire.

Il y a dans notre mémoire un historique qui vous indique comment nous en sommes arrivés à traiter de ce problème précis. M. Jantzi vous en dira davantage à ce sujet étant donné qu'il a passé beaucoup de temps à travailler sur le terrain.

Voilà plus de 20 ans que le groupe de travail traite avec les banques. Nous connaissons les banques et leurs responsables. Nous avons jugé que nous pouvions apporter notre contribution dans ce secteur. Nous avons réussi à réunir autour d'une même table les banques et les groupements de consommateurs, notamment les pauvres. C'est à partir de cette activité que nous avons rédigé ce mémoire.

Nous sentons qu'il y a une véritable préoccupation chez les responsables des milieux bancaires que nous avons rencontrés. Nous les rencontrons très régulièrement depuis plus de trois ans.

Nous avons en partie commencé en novembre 1993 lorsque l'Organisation d'investissement social a patronné une grande conférence sur la banque à Toronto. Le groupe de travail a eu la possibilité de faire venir à cette conférence des représentants des catégories à faible revenu pour qu'ils puissent intervenir directement. Il a été intéressant de voir à quel point les différents banquiers qui étaient présents ont été émus par leur intervention.

Lorsqu'à la suite de cette conférence nous avons écrit au Surintendant des institutions financières et à l'Association des banquiers canadiens, on s'est contenté de nous ignorer.

Il y a eu tout un flot de correspondances et de communications ces trois derniers mois avec l'Association des banquiers canadiens, ce qui est une très bonne chose. Nous pensons que cela n'est pas uniquement le résultat de nos efforts de promotion. À notre avis, il doit y avoir un certain lien avec l'éventualité d'une révision de la Loi sur les banques.

Nous partons du principe que les milieux bancaires se préoccupent véritablement de la question et ont de bonnes intentions. Nous sommes conscients qu'il y a de nombreuses initiatives locales utiles et prometteuses. Toutefois, nous craignons que cela ne débouche pas sur des progrès durables.

We conclude that bankers, by nature, are very cautious. They focus first on risk. When they see problems, the intent is to play it safe in order to control the problem.

As you are aware, our submission deals with access to banking for low-income people. The banks see problems first.

The message at the top of the bank is certainly corporate citizenship and responsibility. That is understood and it is sincere, and they are going about it as forcefully as they can. The message often in the branch system is: If you want to move ahead in the bank, you will be judged on the bottom line and productivity — short-term bottom line at that. Those are the things that get you ahead in the bank. Soft areas such as servicing the poor are pretty hard to measure and it becomes very difficult to translate corporate citizenship from the top of the bank down to the operation where the poor actually appear at your teller's wicket and want to cash a cheque.

We start with good intention. When we read parts of the brief from the CBA, we see all sorts of future orientation, lots of statements such as "We intend to do this. We plan to do that. We are working at that." Somehow, those good intentions must be monitored after the Bank Act has been revised. It cannot fall simply to groups like ourselves to do that.

The thrust of our brief is that certainly some legislation or regulation would be welcomed, as far as the churches are concerned, and if you do not choose to regulate, there must be some way in which the government, as the representative of the public, does not abdicate its responsibility for the common good. That is the thrust of our brief.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Davis.

[Translation]

Ms Louise Rozon, Director General, Association coopérative d'économie familiale: Mr. Chairman, honourable senators, we wish to thank you first of all for the opportunity you have given us today to share these brief observations concerning the proposed amendments to the banking legislation submitted by the Secretary of State for Finance, Mr. Peters.

I should begin by recalling that ACEF-Centre is a consumer association based in Montreal. We have about 2,000 members. We are interested in a broad range of consumer issues. Since 1989, we have been concerned about banking services.

Though sensitive to the needs of all consumers, we are better acquainted with low-income consumers in urban areas. We will address ourselves primarily to the issues concerning the actual banking practices of both banks and trust companies.

Nous concluons que les banquiers sont par nature très prudents. Ils considèrent avant tout les risques. Lorsqu'ils constatent qu'il y a des problèmes, ils jouent de prudence pour les éviter.

Vous pouvez voir que nous traitons dans notre mémoire de l'accès aux services bancaires pour les groupes à faible revenu. Les banques considèrent avant tout les difficultés.

Le message qui est lancé aux plus hauts échelons de la banque est certainement un message responsable qui tient compte des obligations de l'entreprise envers la société. C'est un message bien compris et sincère et que les responsables s'efforcent de faire passer. Souvent, au niveau de la succursale, le message est le suivant: si vous voulez avoir de l'avancement dans la banque, vous allez être jugé en fonction de votre productivité et du seuil de rentabilité, et à court terme en plus. C'est en fonction de ces critères que vous allez progresser au sein de la banque. Des éléments moins tangibles tels que les services fournis aux pauvres sont bien difficiles à évaluer et il n'est pas facile de faire passer les principes de responsabilité envers les citoyens des échelons supérieurs de la banque jusqu'à la base lorsqu'un pauvre se présente effectivement au guichet pour encaisser un chèque.

On part de bonnes intentions. À la lecture de certains passages du mémoire déposé par l'ABC, on peut voir toutes sortes d'orientations pour l'avenir, des déclarations du genre: «Nous avons l'intention de faire cela. Nous prévoyons ceci. Nous oeuvrons dans tel sens.» Il faut que d'une façon ou d'une autre ces bonnes intentions fassent l'objet d'un suivi après la révision de la Loi sur les banques. Il ne faut pas que de simples groupes comme le nôtre soient obligés de s'en charger.

Nous disons essentiellement dans notre mémoire qu'il serait bon d'adopter certaines lois ou certains règlements, c'est le point de vue des églises, et que si l'on choisit de ne pas réglementer, il faudrait que d'une façon ou d'une autre le gouvernement, en tant que représentant de la population, ne renonce pas à s'acquitter de ses responsabilités dans l'intérêt général. Voilà ce qui est dit essentiellement dans notre mémoire.

Le président: Merci, monsieur Davis.

[Français]

Mme Louise Rozon, directrice générale, Association coopérative d'économie familiale: Monsieur le président, honorables sénateurs, nous voulons vous remercier d'abord de l'occasion que vous nous donnez aujourd'hui de vous faire part des brèves observations concernant les propositions de modifications aux lois bancaires qui ont été présentées par le secrétaire d'État aux Finances, M. Peters.

Il faut d'abord rappeler que l'ACEF-Centre est une association de consommateurs dont le siège est à Montréal. Nous avons environ près de 2 000 membres. Nous nous intéressons à une vaste gamme de questions de consommation. Depuis 1989, nous nous préoccupons des services bancaires.

Tout en étant sensibles aux besoins de l'ensemble des consommateurs, nous connaissons mieux les consommateurs à faible revenu vivant dans des régions urbaines. Nous aborderons surtout des questions qui touchent à l'activité bancaire proprement

We know that your work is focused mainly on the proposed amendments tabled by the government, but we feel nevertheless that it is important to recall that these proposals cannot be studied without taking account of the profound developments that will affect the banking sector in the coming years and that will inevitably transform relations between consumers and their bankers. It almost means replacing branch bank tellers with Internet wickets. Not everyone will be able to make the adjustment easily.

In this context, however, we must not lose sight of the basics: consumers want to have access to banking services, particularly deposit and payment mechanisms that are safe, efficient and inexpensive.

Consumers also want quality services. They wish to have a choice of services and to be well informed. As they develop, institutions must take account of the interests of their shareholders, and also those of their customers, employees and the community as a whole.

It is also essential for them to keep the trust of consumers, who unfortunately sometimes doubt the banks' ability to cope with the challenge facing them.

We had some surveys conducted by CROP in 1994 and 1995. They showed in particular that 55 per cent of Quebecers distrust making payments by such means as automatic debit, and that 11 per cent of consumers have already filed complaints with their financial institutions, or indicated a problem they regarded as serious. Nearly half of the consumers who indicated a problem felt that it had not been settled to their satisfaction.

A survey conducted recently for the Mouvement québécois de la qualité indicates that 19 per cent of Quebecers say they are not very satisfied or not at all satisfied with the quality of services provided by financial institutions. These are worrying findings.

Another survey too mentioned that nearly 20 per cent of Canadians are extremely concerned about the handling of personal information by banks.

This is the background against which we will take a brief look at some of the proposals submitted by the Government of Canada, with particular emphasis on the proposals that have a more direct effect on low-income consumers. Thus we will be talking about access to banking services, service charges and protection of personal information.

With regard to banking services, we commissioned another survey from Environics. This one is a cross-Canada survey, which was conducted in the summer of 1995, and which indicates that 8 per cent of households having an annual income of less than \$25,000 in Canada do not have a bank account. The percentage is even greater outside Quebec. In all, this means that more than 660,000 Canadians, or 3 per cent of the adult population, do not have access to any banking service. The

dite, qu'elle soit exercée par des banques ou des sociétés de fiducie.

Nous savons que vos travaux se concentrent sur les propositions de modifications déposées par le gouvernement, mais il nous paraît toutefois important de rappeler qu'on ne peut étudier ces propositions sans prendre en compte les profondes mutations qui toucheront le secteur bancaire dans les prochaines années et qui, inévitablement, transformeront les relations entre les consommateurs et leur banquier. Il s'agit presque de remplacer les caissiers dans des succursales par des guichets sur l'Internet. Tout le monde ne s'y adaptera pas facilement.

Dans ce contexte, cependant, il faut garder le cap vers l'essentiel: les consommateurs veulent avoir accès à des services bancaires, et, notamment, à des services de dépôt et des mécanismes de paiement, qui soient sûrs, efficaces et peu coûteux.

Les consommateurs désirent aussi des services de qualité. Ils désirent avoir le choix des services et être bien informés. Les institutions doivent évoluer en tenant compte des intérêts de leurs actionnaires, mais aussi de ceux de leurs clients, de leurs employés et de l'intérêt de l'ensemble de la collectivité.

Il est aussi essentiel qu'elles conservent la confiance des consommateurs, qui doutent parfois, malheureusement, de la capacité des banques de relever le défi.

Nous avons réalisé des sondages par l'entremise de la firme CROP en 1994 et en 1995. Ces sondages ont notamment révélé que 55 p. 100 des Québécois se méfient d'un mode de paiement comme les débits préautorisés et que 11 p. 100 des consommateurs ont déjà porté plainte auprès de leur institution financière, ou lui ont signalé un problème qu'ils jugeaient sérieux. Près de la moitié de ces consommateurs qui ont signalé un problème ont estimé que ce dernier n'avait pas été réglé à leur satisfaction.

Un sondage effectué récemment pour le Mouvement québécois de la qualité indique que 19 p. 100 des Québécois se disent peu ou pas du tout satisfaits de la qualité des services dans les institutions financières. Ce sont des données qui inquiètent.

Il y a un autre sondage aussi qui a mentionné que près de 20 p. 100 des Canadiens manifestent un degré de préoccupation extrême à l'égard du traitement des renseignements personnels par les banques.

C'est dans cette perspective que nous examinerons sommairement certaines des propositions qui ont été formulées par le gouvernement du Canada, en mettant surtout l'accent sur les propositions qui touchent plus directement les consommateurs à faible revenu. Nous parlerons donc d'accès aux services bancaires, de frais de service et de protection des renseignements personnels.

Concernant l'accès aux services bancaires, nous avons commandé un autre sondage par la firme Environics. C'est un sondage pancanadien cette fois-ci, qui a été réalisé à l'été 1995, et qui indique que 8 p. 100 des ménages ayant un revenu annuel de moins de 25 000 \$ au Canada, n'ont pas de compte bancaire. La proportion est encore plus forte hors du Québec. C'est au total plus de 660 000 Canadiens, soit 3 p. 100 de la population majeure, qui n'a accès à aucun service bancaire. C'est dans la

situation is most serious in the Atlantic Provinces and British Columbia.

Further information is available in a report that we published this year about access to banking services and that we submitted to the committee.

Several banking practices exacerbate the problem of access. For example, three pieces of identification are required to open an account, or to cash a cheque. Or photo ID is required, although it is known that not all consumers have photo ID, and that it is mainly low-income people who do not have this type of identification.

Financial institutions also place holds on funds for periods which we feel are far too long. A low-income person cannot wait 5, 10 or 30 days to have access to his account.

In the surveys we conducted of financial institutions, some of them — though not the majority of course — said they held back funds for more than 30 days. This is quite unacceptable.

Another debatable practice (two cases have been seen in recent weeks) is a bank taking possession, without prior notice, of a retirement or disability pension payment deposited directly in someone's account, as a refund for an amount owing. In the case of these people, this was their only income.

Such practices discourage low-income consumers from dealing with banks. The closure of branches in under privileged neighbourhoods and their apparent scarceness in some rural areas also complicates the situation for consumers.

Banking services are constantly increasing, however. Electronic transactions are on the rise and, for the time being, require people to have a bank account. Governments also wish to go ahead with, and have already gone ahead with, direct deposit of government benefits. This obviously requires consumers to have an account so that they can take advantage of this service.

Furthermore, low-income consumers without bank service have to pay a high price to cash their cheques in cheque-cashing facilities or at the local corner store. For instance, a welfare recipient pays \$14.50 to cash a \$500 cheque at Insta-Cheque.

Financial institutions can change some of their practices, and we have been discussing such changes with them for the past few years. Progress is sometimes slow, however.

We feel that access problems will not be settled until the requirements of bank identification and the practice of holding back funds are regulated and an obligation to serve the whole population is established, as has been done in Europe and several

région de l'Atlantique et de la Colombie-Britannique que la situation est la plus sérieuse.

Pour plus de précisions concernant ces données, il est possible de prendre connaissance du rapport que nous avons publié cette année sur l'accès au services bancaire et qui a été déposé auprès du comité.

Plusieurs pratiques bancaires aggravent le problème d'accès. On exige, par exemple, trois pièces d'identité pour ouvrir un compte, ou encore pour changer un chèque. Ou, l'on exige des pièces portant une photo, alors que l'on sait que ce ne sont pas tous les consommateurs qui détiennent une pièces avec photo, et que ce sont surtout les personnes à faible revenu qui n'ont pas ce genre de pièces.

Les institutions financières imposent aussi des périodes de gel de fonds qui sont, à notre avis, beaucoup trop longues. Une personne à faible revenu ne peut attendre 5, 10 ou même 30 jours avant que l'on puisse avoir accès à son compte.

Dans le cadre des sondages que nous avons réalisés auprès des institutions financières, il y a effectivement certaines institutions — mais ce n'est évidemment pas la majorité — qui nous ont dit avoir une période de gel de plus de 30 jours. Cela est tout à fait inacceptable.

Autre pratique discutable, on a vu dans les dernières semaines deux cas où, pour se rembourser d'une somme due, une banque a pris possession, sans préavis, d'une rente de retraite ou d'invalidité qui avait été déposée directement dans le compte de la personne. Il s'agissait, pour ces personnes, du seul revenu dont elles disposaient.

De telles pratiques incitent les consommateurs à faible revenu à ne pas faire affaire avec les banques. La fermeture de succursales dans des quartiers défavorisés et leur apparente rareté dans certaines régions rurales compliquent aussi la situation des consommateurs.

On a pourtant de plus en plus besoin des services bancaires. Les transactions électroniques se multiplient et requièrent, pour le moment, que l'on ait un compte bancaire. Les gouvernements aussi veulent aller de l'avant, et vont de l'avant, déjà, vers le dépôt direct des prestations gouvernementales. Ce dépôt exige, évidemment, que les consommateurs aient un compte pour pouvoir bénéficier de ce service.

Sans service bancaire les consommateurs à faible revenu doivent payer aussi très cher pour changer des chèques dans des centre d'encaissement de chèques ou au dépanneur le plus près. Par exemple, un prestataire de l'aide sociale qui reçoit un chèque de 500 \$ paiera 14,50 \$ pour encaisser son chèque chez Insta-Chèques.

Les institutions financières peuvent changer certaines de leurs pratiques et nous menons d'ailleurs des discussions avec elles à ce sujet depuis quelques années. Les progrès sont toutefois très lents.

Nous sommes d'avis qu'on ne réglera les problèmes d'accès qu'en encadrant les exigences d'identification bancaires et les pratiques de gel des fonds et qu'en établissant une obligation de desservir l'ensemble de la population, comme on l'a d'ailleurs fait

U.S. states. We feel therefore that the government's proposals are headed in the right direction, but that they do not go far enough.

Another factor limiting access to services is bank charges. Many Canadians find them too high. An investigation we conducted last spring for our quarterly magazine, *Consommation*, showed that a fairly ordinary service package cost between \$10 and \$22 a month, depending on the institution and the type of account chosen. This investigation also showed that the institutions' rate schedules are extremely complicated, and that there are even people working for financial institutions who make mistakes explaining their charges to us.

The government therefore has all our support when it comes to simplifying these rate schedules. So that they can go shopping, consumers need to have access to clear and simple information, without having to decipher a dozen notes at the bottom of the page.

It may also be asked to what extent these charges are really reasonable. What the financial institutions tell us is that about 40 per cent of their customers do not pay any bank charges, but these are mainly customers with high incomes who can generally maintain a balance of at least \$1,000 in their bank accounts. So, most of the people who pay bank charges are people with lower or low incomes.

Questions concerning transparency may also be asked about the profits financial institutions make on the charges. More information should be given about the profits made by financial institutions on the charges debited from consumers' accounts.

Finally, consumers are concerned with the issue of protection of personal information, as I mentioned earlier. The banks' competitors are also worried about the use banks may make of the information they have.

The Minister of Industry and the Minister of Justice have already announced that Canada will introduce parent legislation to ensure protection of personal information in the private sector. This law will be under federal jurisdiction.

The protection of personal information in the banking sector must be broached in relation to this context. It will not be enough to reinforce the very inadequate measures already found in the Bank Act. Generally applicable legislation must be adopted as soon as possible.

Experience shows that moral commitments and codes of conduct are not sufficient for governing the behaviour of financial institutions. Self-regulation actually only works in some cases.

In banking, self-regulation is not producing much in the way of results right now. Adherence in principle by the banks to the OECD guidelines took years to materialize. The latest edition of

en Europe et dans plusieurs états aux États-Unis. Nous estimons par conséquent que les propositions gouvernementales vont dans le bon sens, mais qu'elles ne vont pas assez loin.

Un autre élément limite l'accès aux services ce sont les frais bancaires. Les Canadiens sont nombreux à les trouver trop élevés. Une enquête que l'on a réalisée pour notre magazine *Consommation*, qu'on publie quatre fois par année — et cette enquête a été réalisée au printemps dernier — a démontré qu'un panier de services assez ordinaire pouvait coûter entre 10 \$ et 22 \$ par mois, selon l'institution et le type de compte qui était choisi. Cette enquête a aussi démontré que les grilles tarifaires des institutions sont extrêmement compliquées, et qu'il y a même des personnes qui travaillent au sein des institutions financières qui ont commis des erreurs en nous expliquant la nature de leurs frais.

On ne peut donc qu'appuyer la volonté du gouvernement de favoriser la simplification de ces grilles tarifaires. Pour pouvoir magasiner, les consommateurs ont besoin d'avoir accès à des informations claires et simples, sans avoir à déchiffrer douze notes au bas d'un dépliant.

On peut aussi se demander dans quelle mesure ces frais sont vraiment raisonnables. Ce que nous disent les institutions financières, c'est qu'il y a près de 40 p. cent et plus de leurs clients qui ne paient aucun frais bancaires, mais ce sont surtout des clients qui ont des revenus élevés et qui peuvent, pour la plupart, maintenir un solde minimum de 1 000 \$ dans leur compte bancaire. Or, la plupart des gens qui paient des frais bancaires, ce sont les personnes qui ont des revenus moins élevés et des personnes à faible revenu.

On se questionne aussi sur la transparence par rapport aux profits que font les institutions financières sur les frais. Il serait pertinent qu'il y ait davantage d'informations qui soient données concernant les profits réalisés par les institutions financières à l'égard des frais prélevés dans les comptes des consommateurs.

Concernant, finalement, la protection des renseignements personnels, les consommateurs se préoccupent, comme je le soulignais tantôt, de cette question. Les concurrents des banques s'inquiètent aussi de l'usage que ces dernières peuvent faire des informations qu'elles détiennent.

Le ministre de l'Industrie et le ministre de la Justice ont déjà annoncé que le Canada se doterait d'une loi cadre assurant la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. Cette loi serait de compétence fédérale.

Il faut aborder la protection des renseignements personnels dans le secteur bancaire en tenant compte de ce contexte. Il ne suffira pas de renforcer les mesures très insuffisantes que l'on trouve déjà dans la Loi sur les banques et la réglementation. Il faudra adopter, dès que possible, une loi d'application générale.

L'expérience démontre qu'on ne peut simplement se fier à des engagements moraux ou à des codes de conduite pour régir le comportement des institutions financières. L'auto-réglementation ne fonctionne, en effet, que dans certains cas.

Dans le secteur bancaire elle donne, pour l'instant, peu de résultats. L'adhésion de principe des banques aux lignes directrices de l'OCDE a mis des années à se concrétiser. La plus récente

the model code adopted by the Canadian Bankers Association still does not cover everything.

We also regularly find that the banks do not comply with the codes they subscribe to, such as the Canadian Code of practice for consumer debit card services, and that their personnel are poorly acquainted with the rules laid down in these instruments.

Actually concerning the Code of practice for consumer debit cards, a complaint was received recently from a consumer whose debit card was stolen. The person had not divulged his PIN, nor had he written it on his card or a nearby document. It was someone who managed to determine his PIN during a sales transaction who stole the card. Two hundred dollars was withdrawn from his account.

To settle the problem, the Code of practice was invoked. It specifically provides that, in such cases, it is the bank and not the consumer that assumes responsibility for the loss. An official letter from the bank in question was received, saying: "Listen, it is the service agreement that is applicable. The consumer is responsible until he calls us to tell us his card has been stolen."

We have a copy of those documents. This is a very concrete illustration that codes of conduct are not enough and this code has been in effect for a few years, after all.

Another drawback with codes of conduct is that they do not bind third parties. Only legislation has universal application. The law is also an appropriate tool for governing basic rights, in our opinion, like the right to protection of privacy and personal information.

Numerous other important issues are dealt with in the government's proposals. For example, suggestions which do not seem desirable to us are made for amending the deposit insurance system, and the development of mechanisms for handling bank complaints, which in our opinion remain inadequate.

There are other issues which have been referred to advisory committees for study, such as development of payment systems. This issue involves many aspects, such as the development of electronic transfer systems, which are gradually replacing cheques, but which are not subject for the time being to any particular regulation.

In short, we are just in the early stages of our thinking about the future of banking services.

In this context, Parliament has a major role to play. It is twofold, in our opinion: Parliament must listen and must act.

First of all, we hope that your committee will continue its work in this area and that you will give Canadians another opportunity in the coming months to express their opinions about the shape things are taking.

édition du code modèle adopté par l'Association des banquiers canadiens comporte encore des lacunes.

Nous constatons aussi régulièrement que les banques ne se conforment pas à des codes auxquels elles ont souscrit, comme le Code de pratique canadien des services de cartes de débit, et que leur personnel connaît très mal les règles établies dans ces instruments.

Concernant, justement, le code de pratique sur les cartes de débit, on a reçu une plainte, dernièrement, d'un consommateur qui s'est fait voler sa carte de débit. La personne n'a pas divulgué son NIP et n'a pas, non plus, inscrit son numéro d'identification personnel sur sa carte ou un document proche. C'est une personne, lors d'une transaction dans un commerce, qui a pu identifier son NIP et a commis le vol. Il y a 200 \$ qui a été retiré dans le compte.

Alors, pour régler ce problème on a invoqué le code de pratique qui prévoit, spécifiquement, dans un cas comme celui-là, que ce n'est pas le consommateur qui assume la responsabilité de la perte, mais bien la banque. On a reçu une lettre officielle de la banque en question qui nous dit : "Écoutez, c'est la convention du service qui s'applique. Le consommateur est responsable jusqu'à ce qu'il nous appelle pour nous dire qu'il s'est fait voler sa carte."

Nous avons une copie de ces documents-là. C'est un cas très pratique qui illustre que les codes de conduite ne sont pas suffisants et que ce code est en application depuis quand même quelques années.

Ce qu'il y a aussi comme inconvénient avec les codes de conduite c'est que ces codes ne lient pas les tiers. Seule la loi peut s'appliquer universellement. La loi constitue aussi un outil approprié pour régir des droits fondamentaux, à notre avis, comme le droit à la protection de la vie privée et des renseignements personnels.

De nombreuses autres questions importantes sont abordées dans les propositions gouvernementales. On pense, par exemple, aux modifications suggérées au régime d'assurance-dépôts, qui ne nous paraissent pas souhaitables, au développement des mécanismes de traitement des plaintes des banques, qui demeurent, à notre avis, insatisfaisants.

Il y a d'autres questions qui ont été remises pour étude par des comités consultatifs, comme l'évolution du système des paiements. Ce dernier domaine comporte lui-même de nombreux volets, y compris l'évolution des systèmes de transferts électroniques, qui remplacent graduellement les chèques, mais ne font l'objet, pour le moment, d'aucune réglementation précise.

Bref, nous ne sommes qu'au début d'une réflexion sur l'avenir des services bancaires.

Dans ce contexte, le Parlement doit jouer un grand rôle. Ce rôle comporte, à notre avis, deux volets: le Parlement devra écouter et il devra agir.

Nous souhaitons d'abord que votre comité poursuive son travail dans ce domaine et que vous nous donniez à nouveau, dans les prochains mois, l'occasion aux Canadiens de s'exprimer sur les orientations qui se dessineront.

Furthermore, we feel that Parliament should provide legislation. Laws of course do not settle everything. Codes of conduct can sometimes play a complementary role. The technological choices made will also be of great importance and major efforts should be made by the industry, notably, to train its employees better and do a better job of informing consumers. In our opinion, it is Parliament that should set the tone.

The government has indicated that the Task Force on the Future of the Financial Services Sector should propose some amendments to be put in place by 2002 at the latest. We believe, however, that five years is too long to wait to determine the directions the banking industry should take with regard to regulation of access to banking services, electronic transfers of money and protection of personal information. Neither the industry nor consumers stand to benefit from a continuation of the present situation, in which uncertainty undermines confidence and the quality of banking services.

We are in effect asking the government to demonstrate leadership with respect to the questions we have raised. We hope that your work will encourage it to act so as to ensure adequate protection of consumers' rights.

Obviously, we would be happy to answer your questions.

[English]

Ms Lynne Toupin, Executive Director, National Anti-Poverty Organization: I am here today to speak primarily to the issue of access to basic financial services on behalf of the National Anti-Poverty Organization.

We are a national, non-partisan, non-profit organization whose aim is to alleviate, if not eliminate, poverty in Canada. We have been in existence for 25 years. Our 22 board members, who come from all regions of the country, know firsthand the issues and the impacts of living in poverty, because in order to be board members they must currently be living below the poverty line or have lived in poverty in the past.

In addition to getting direct input from them on issues that are directly affecting their lives, we are also in regular contact with over 700 grassroots organizations who have a direct interest in poverty alleviation.

One of our key functions is to advocate the concerns, values and wishes of low-income Canadians so that they are reflected in public policy. It is this function that brings me before you today.

Having access to basic financial services has gained prominence as an issue for low-income Canadians in recent years. The nature of the problem has been clearly identified in both ACEF studies.

Nous sommes, d'autre part, d'avis que le Parlement devra légiférer. Bien sûr, les lois ne règlent pas tout. Des codes de conduite peuvent à l'occasion jouer un rôle complémentaire. Les choix technologiques qui seront effectués auront aussi une grande importance et des efforts importants devraient étre consentis par l'industrie, notamment, pour mieux former son personnel et aussi pour mieux informer les consommateurs. C'est toutefois le Parlement qui devra, à notre avis, donner le ton.

Le gouvernement a indiqué que le groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers devrait proposer des modifications qui seraient mises en place au plus tard en l'an 2002. Nous croyons, toutefois, qu'on ne saurait attendre cinq ans pour établir les orientations que doivent prendre l'industrie bancaire en matière de réglementation, tant au niveau de l'accès aux services bancaires, de la réglementation des transferts électroniques de fonds et concernant la protection des renseignements personnels. Ni l'industrie, ni les consommateurs ne gagnent à voir durer la situation actuelle, où l'incertitude réduit la confiance et la qualité des services bancaires.

Nous invitons en somme le gouvernement à faire preuve de leadership à l'égard des questions que nous avons abordées. Nous souhaitons que vos travaux l'inciteront à agir afin d'assurer une protection adéquate aux droits des consommateurs.

Nous sommes, évidemment, heureux de répondre à vos questions.

[Traduction]

Mme Lynne Toupin, directrice exécutive, Organisation nationale anti-pauvreté: Je compare aujourd'hui devant vous, au nom de l'Organisation Nationale Anti-Pauvreté, pour évoquer surtout la question de l'accès aux services financiers de base.

Nous sommes une organisation nationale, non partisane, à but non lucratif, qui s'est fixé pour objectif de soulager, sinon d'éliminer la pauvreté au Canada. Nous oeuvrons en ce sens depuis 25 ans. Les 22 membres de notre conseil d'administration proviennent de toutes les régions du Canada. Ils connaissent de près les problèmes et les conséquences de la pauvreté puisque pour étre membre du conseil il faut soit vivre actuellement en deçà du seuil de la pauvreté, soit y avoir vécu auparavant.

Nous pouvons recueillir auprès d'eux des renseignements et des avis sur les questions qui affectent directement leur existence et nous entretenons également un contact régulier avec plus de 700 organisations populaires qui s'attachent à soulager la pauvreté.

Une de nos tâches essentielles est de faire valoir les préoccupations, les valeurs et les aspirations des Canadiens à faible revenu afin qu'il en soit tenu compte dans la politique gouvernementale. C'est cette fonction qui explique ma présence ici.

Ces dernières années, la possibilité d'avoir accès aux services financiers de base a pris de l'importance aux yeux des Canadiens à faible revenu. La nature du problème est clairement exposée dans les deux études de l'ACEF.

In this day and age access to basic, affordable banking services is not a frill; it is a necessity. While most of us have a range of options when it comes to cashing a cheque, too many Canadians have only one option available to them: The cheque-cashing outlets that gouge poor people with excessively high fees. To us this is an unacceptable option, especially in light of the fact that low-income Canadians need every penny of their meagre cheques to pay for the basics of shelter, food and clothing.

Those of us who have bank accounts, credit cards and access to banking machines never have to stop and think about what it would be like not to have ready access to cash. It is generally not a significant barrier for most of the population. For poor people, it can be an insurmountable problem.

For example, when we organize any committee meetings, it is imperative that we send cash advances and that we have cash on hand to pay for participants' out-of-pocket expenses up front. Poor people have neither the flexibility in their personal budgets to pay up-front costs nor, in some cases, access to automatic banking machines if we give them cheques on site as opposed to cash. If we were not able to provide this money up front, many of our members would simply be unable to attend our meetings or to represent our organization at other functions.

Thanks to the initiative undertaken by the Task Force on the Churches and Corporate Responsibility, NAPO was able to work collaboratively with other organizations which understand the problems that many-low income Canadians face when they want to cash a cheque or open an account.

We have been participating in this initiative for over two years now, and there have been meetings and correspondence to attempt to rectify the problems of access with the banks, but I must admit that we have achieved little real progress in terms of bank policy changes that would eliminate the barriers to access that have been identified.

While we are pleased that the issues of the availability of basic financial services and the cost of basic financial services are now being raised here, we have serious concerns that the federal government may be leaning towards voluntary compliance as opposed to introducing the necessary legislation to correct the problems of cheque cashing, opening accounts, and shortening the delays on the availability of account funds. It would seem to us that the federal government would be neither overstepping its limits nor imposing undue hardship on the banks if it were to introduce legislation to rectify the existing problems of access. It is for this reason that NAPO would like to go on record as fully endorsing the declaration of principles regarding access to banking services that was prepared by l'ACEF-Centre. I have a copy here, if you do not have one.

De nos jours, l'accès aux services bancaires de base, à un prix abordable, n'est pas un luxe mais bien une nécessité. Si plusieurs solutions s'offrent à la plupart d'entre nous lorsqu'il s'agit d'encaisser un chèque, trop de Canadiens n'ont guère le choix. Ils ne peuvent que recourir aux entreprises spécialisées dans l'encaissement des chèques, qui exploitent les personnes pauvres en leur imposant des frais exorbitants. Cette solution nous paraît inacceptable, surtout si l'on considère que les Canadiens à faible revenu n'ont pas trop des maigres chèques qu'ils reçoivent pour assurer leur subsistance.

Ceux d'entre nous qui disposent de comptes bancaires, de cartes de crédit et qui ont accès aux guichets automatiques ne s'arrêtent pas pour réfléchir à ce que cela peut être que de ne pas pouvoir facilement passer prendre de l'argent. Pour la plupart des gens, cela ne pose guère de difficulté. Pour les gens démunis, cela peut être un problème insurmontable.

Lorsque, par exemple, nous organisons des réunions, nous devons envoyer des avances et, aussi, disposer d'argent liquide afin de pouvoir rembourser sur-le-champ les frais de déplacement de nos participants. Les personnes démunies n'ont aucune marge de manoeuvre financière; elles ne peuvent pas avancer le montant de leurs frais de déplacement et, dans certains cas, ne peuvent pas utiliser un guichet automatique, à supposer qu'on leur remette un chèque plutôt que de l'argent liquide. Si l'on ne pouvait pas leur avancer ou leur rembourser sur-le-champ le montant de leurs dépenses, beaucoup des membres de notre organisation ne pourraient pas participer aux réunions ou représenter l'organisation dans le cadre d'autres manifestations.

Grâce à l'initiative du Groupe de travail des églises sur les responsabilités des sociétés, l'ONAP a pu travailler de concert avec d'autres organisations qui connaissent bien les problèmes auxquels doivent faire face de nombreux Canadiens à faible revenu lorsqu'ils veulent soit encaisser un chèque soit ouvrir un compte en banque.

Nous prenons part à cette initiative depuis plus de deux ans et, malgré les réunions et la correspondance visant à corriger les problèmes que pose l'accès aux services bancaires, je dois reconnaître que nous n'avons guère fait de progrès s'agissant d'obtenir, de la part des banques, un changement de politique afin d'éliminer les obstacles qui bloquent l'accès aux services de base.

Nous sommes heureux de voir évoquer ici la question de l'accès aux services financiers de base ainsi que la question du coût de ces services, mais nous craignons que le gouvernement fédéral soit porté à instaurer des mesures qui dépendront du bon vouloir des établissements intéressés au lieu d'adopter des dispositions législatives qui permettraient vraiment de s'attaquer aux problèmes qui peuvent se poser pour l'encaissement d'un chèque, ou l'ouverture d'un compte bancaire et, aussi, de raccourcir la période de gel des fonds. À notre avis, le gouvernement fédéral n'outrepasserait nullement ses compétences, et n'imposerait pas non plus aux banques un fardeau trop lourd s'il adoptait des mesures visant à corriger le problème de l'accès aux services bancaires de base. C'est pour cela que l'ONAP tient à faire officiellement connaître sa position, qui est pleinement favorable à la déclaration de principes touchant l'accès aux

We would like to see the three final recommendations enacted in legislation: that financial institution legislation be modified to create an obligation to open any account to any person making a legitimate request; that financial institution legislation be modified to create an obligation to cash, without charge, with or without an account, any cheque issued by government or municipal bodies situated in Canada; and that financial institution legislation be modified so as to make funds deposited by cheques issued by a government, a public body or a municipality in Canada available immediately and to shorten the delays for the availability of funds in other cases.

We do not believe that time, or further protracted discussions with the banks, will effectively resolve this ongoing problem of access for poor people. In fact, as more and more people are falling below the poverty line and banks continue to pursue the profit motive without regard to the questions of access, we have reason to believe that the number of people without accounts and having to resort to paying exorbitant cheque-cashing fees is in fact likely to increase significantly.

There would be no cost to the federal government to enact legislation of this kind and we believe that the cost to the banks would be minimal, especially when put in the context of their current profit levels.

If legislation proves to be impossible at this time, at the very least the federal government must attempt to put in place necessary mechanisms that would continue to put pressure on the banks to deal effectively with the problems of access. Our fear is that while the banks are currently putting time and energy on these issues, this may not be the case once these hearings are over, especially if there is no legislation to compel them to act.

I have two final points. First, we would like to make the committee aware of the growing incidence of discrimination based on lack of income or source of income that is being reported by low-income people who have attempted to cash cheques or open accounts at recognized banking institutions. We have received reports of people being treated contemptuously and being humiliated in front of other clients. In certain cases, there seem to be unwritten policies of refusing to serve persons with welfare cheques or unemployment cheques. We have examples that we can cite, if you wish. I have two specific examples that I could read later, if you are interested in this matter.

The problem of discrimination against persons based on lack of income or source of income cannot be separated from the issue of access to banking services. While you cannot legislate against discrimination per se in the context of making changes to legislation, we believe that legislation in the aforementioned areas

services bancaires telle que préparée par l'ACEF-Centre. J'en ai ici une copie, au cas où vous n'en auriez pas.

Nous aimerions voir les trois dernières recommandations reprises dans le cadre de dispositions législatives: que la législation régissant les institutions financières soit modifiée de manière à constituer une obligation d'ouvrir un compte à toute personne qui en fait légitimement la demande; que la législation régissant les institutions financières soit modifiée de manière à constituer une obligation d'encaisser, gratuitement, avec ou sans compte, tout chèque émis par des organismes gouvernementaux et municipaux au Canada, et que la législation régissant les institutions financières soit modifiée de manière à exiger la mise à disposition immédiate des fonds déposés par chèque émis par des organismes gouvernementaux et municipaux au Canada et d'abréger les délais de mise à disposition dans les autres cas.

Pour nous, le simple passage du temps, ou la poursuite de nos discussions avec les banques, ne va pas permettre de résoudre ce problème d'accès qu'éprouvent constamment les personnes démunies. D'ailleurs, étant donné le nombre croissant de personnes qui tombent en deçà du seuil de la pauvreté et le fait que les banques continuent à raisonner en termes de rentabilité, sans se soucier de ces problèmes d'accès, nous sommes portés à envisager une augmentation du nombre de personnes qui n'ont pas de compte en banque et qui sont par conséquent obligées de payer des frais d'encaissement exorbitants.

Il n'en coûterait rien au gouvernement fédéral d'adopter des dispositions législatives de cet ordre et nous pensons que cela ne coûterait pas grand-chose aux banques non plus, surtout si l'on songe au niveau de leurs bénéfices actuels.

S'il n'est pas actuellement possible d'adopter les mesures qui s'imposent, le gouvernement fédéral devrait tout au moins tenter d'instaurer les mécanismes permettant de continuer à faire pression sur les banques pour qu'elles apportent aux problèmes d'accès une solution efficace. Si les banques consentent actuellement un certain effort en ce domaine, nous craignons qu'il n'en soit plus ainsi une fois achevées ces auditions, surtout si aucune disposition législative ne les pousse à agir.

J'ai deux derniers points à évoquer. Nous tenons d'abord à attirer l'attention du comité sur l'augmentation de la discrimination en raison de l'absence ou de l'insuffisance du revenu. Selon nos informations, cela se produit lorsqu'une personne à faible revenu cherche à encaisser un chèque ou à ouvrir un compte auprès d'une institution bancaire. On nous a rapporté le cas de personnes qui ont été traitées avec mépris, ou humiliées devant d'autres clients. Dans certains cas, une politique officieuse pousse le personnel à refuser de servir les personnes présentant un chèque de l'assurance-chômage ou un chèque du bien-être social. Nous avons des exemples que nous pourrions vous citer. Si cela vous intéresse, j'ai deux exemples précis que je pourrais peut-être évoquer tout à l'heure.

Le problème de la discrimination pour défaut de revenu est intimement lié à l'accès aux services bancaires. Si vous ne pouvez guère, par une modification de la loi, faire disparaître la discrimination, nous sommes d'avis qu'en prenant les mesures dans le sens que je viens d'évoquer, vous pourriez tout de même

would in fact help to alleviate this growing problem that we have commonly come to call "poor bashing."

Second, if you choose not to recommend legislation and go with voluntary compliance, please be aware that a lack of financial resources will be an effective barrier to the continued participation of our organization in the attempt to resolve this problem with the banks. With continued federal government cutbacks to core funding, it is virtually impossible for us to attend meetings on this important issue. Yet, we feel that it is essential that the voice of the poor be heard on any further discussions relating to both costs and access to basic banking services.

The Chairman: On behalf of the committee, I wish to thank all of you for your presentations taken together as a set. They are very comprehensive.

Ms Toupin, you referred to a set of principles from ACEF-Centre which I have not seen. If we have one copy, we can then distribute it to the committee.

Ms Rozon, I had not read any of your documentation. This is as good and comprehensive a piece of analysis as I have seen in a long time. I wish to compliment you and your staff on the quality of the documentation that is contained both in your magazine, which has been circulated, and in your two documents.

With respect to the cheque identification problem, a couple of you mentioned that there have been ongoing discussions with financial institutions concerning how to deal with that. How are those discussions going? Are you making any progress?

My second question is that the federal government and certain provincial governments have requirements that a cheque cannot be cashed unless an individual has certain pieces of identification. How much of the cheque identification problem is caused by government as opposed to the financial institutions themselves?

Mr. Sidney Ribaux, Project Coordinator, Association coopérative d'économie familiale: You are right. There are different guarantees from governments when banks cash cheques issued by the federal government. If they follow the procedure of asking for two pieces of identification, the banks are guaranteed that if for some reason the cheque ends up being fraudulent, they will be reimbursed.

Senator Meighen: How do they know they have asked for two pieces of identification?

Mr. Ribaux: There is a procedure. They have to write it down.

The Chairman: Only certain pieces of identification are allowed; is that right? My memory tells me that it is not only two

atténuer le problème croissant du dénigrement systématique des personnes pauvres.

Si, en second lieu, vous décidiez de ne pas recommander la prise de mesures législatives, et que vous optiez pour un régime facultatif, sachez que l'insuffisance de nos propres ressources financières interdirait à notre organisation de poursuivre nos efforts auprès des banques en vue de résoudre ce problème. Le gouvernement fédéral continuant à rogner sur les subventions de fonctionnement, il nous devient presque impossible de nous rendre aux réunions où cette question importante sera débattue. Pourtant, il nous paraît essentiel que les personnes les plus démunies puissent continuer à être entendues dans le cadre des discussions portant à la fois sur le coût des services bancaires de base et sur l'accès à ces mêmes services.

Le président: Je tiens, au nom du comité, à vous remercier de l'ensemble des exposés que vous nous avez présentés. Vous nous avez fourni des éléments très complets.

Mme Toupin, vous avez parlé tout à l'heure d'un certain nombre de principes dégagés par l'ACEF-Centre. Je n'en ai pas eu connaissance, mais si nous pouvions en avoir un exemplaire nous pourrions en faire distribuer des copies aux membres du comité.

Mme Rozon, je n'ai pas eu l'occasion de lire les documents dont vous nous avez parlé. Votre analyse compte parmi les plus pertinentes et les plus complètes que j'aie eu l'occasion d'entendre depuis longtemps. Je tiens à vous remercier, vous et votre équipe, de la qualité de la documentation publiée dans votre revue, dont les membres du comité ont pu prendre connaissance, et dans vos deux documents.

En ce qui concerne le problème que pose l'encaissement des chèques, plusieurs d'entre vous ont fait allusion aux discussions qui se poursuivent avec les institutions financières sur la manière de régler le problème. Où en sont ces discussions? Avancez-vous sur ce dossier?

Ma seconde question porte sur le fait que le gouvernement fédéral, ainsi que plusieurs gouvernements provinciaux exigent que l'on présente pour encaisser un chèque qu'ils ont émis, certaines pièces d'identité. Dans quelle mesure le problème qui se pose à ce niveau est-il fait du gouvernement plutôt que des institutions financières?

M. Sidney Ribaux, coordinateur de projet, Association coopérative d'économie familiale: Vous avez raison. Les gouvernements offrent des garanties aux banques lorsque celles-ci encaissent des chèques émis par le gouvernement fédéral. Si les banques s'en tiennent à la procédure prévue et demandent deux pièces d'identité, on leur garantit qu'elles seront remboursées si, pour une raison ou pour une autre, le chèque se révèle être frauduleux.

Le sénateur Meighen: Comment sait-on s'ils ont effectivement exigé deux pièces d'identité?

M. Ribaux: Une procédure est prévue. Cela est consigné.

Le président: On n'accepte que certaines pièces d'identité, n'est-ce pas? Si je ne me trompe, il n'y a pas que deux pièces

pieces of identification; it is two pieces from a list of three or four potential pieces.

Mr. Ribaux: Exactly. In the case of the federal government, it is two pieces of identification, which most people possess. For example, if you had a health card and a social insurance card, that would be sufficient.

The Chairman: Some provinces will not allow you to use a health card for identification; is that correct?

Mr. Ribaux: Legislation in Quebec and Ontario prohibits companies from requiring a client to ask for a health card. The legislation does not make it illegal for a client to offer it. We have always said that we need a list of acceptable ID, and the bank simply says "Present two pieces of ID from this list."

We are asking for two pieces of ID that everyone has, which are a medicare SIN card and a birth certificate, cards which are accepted under the federal rule and which are also accepted by various financial institutions, including the Caisse Populaire Desjardins in Quebec.

The Chairman: The answer to my question essentially is that governments have to clean up their acts on this issue, not merely financial institutions.

Mr. Ribaux: The answer to the question is that right now banks and Caisses Populaires are meeting what we are asking for in certain cases.

The Chairman: But it is not uniform.

Mr. Ribaux: It is not uniform, no. In certain cases, the government needs to clarify. It is obviously not clear to the banks whether the client can show his health card, but that does not seem to be a problem in other cases. Even in Toronto and the rest of Ontario, certain banks do accept the health card.

The Chairman: The task force touched upon the issue of branches closing in low income neighbourhoods. As you may be aware, in the United States there is a law called the CRA, which requires that you must get clearance from the regulator before you can close a branch. That law has been used to pressure financial institutions in the United States not to, effectively or collectively, abandon a neighbourhood. That direction has been resisted in Canada, largely because it does not seem to work very well in the United States and it is excessively regulatory.

First, have you had any comments on the U.S. procedure? Second, in discussion with financial institutions, have you thought of any other ideas about how to pressure all branches so that a neighbourhood does not get denuded of financial institutions?

Rev. Dalton Jantzi, Ordained Minister, Mennonite Church of Eastern Canada, Task Force on the Churches and Corporate Responsibility: The neighbourhoods that I am

of identify that one can present; but it must be presented among the three or four pieces judged satisfactory.

M. Ribaux: C'est exact. Pour le gouvernement fédéral, il s'agit de deux pièces d'identité que la plupart des gens ont effectivement. Si, par exemple, vous pouviez présenter une carte d'assurance-santé et une carte d'assurance-sociale, ça irait.

Le président: Certaines provinces permettent d'utiliser la carte d'assurance-santé comme pièce d'identité; est-ce exact?

M. Ribaux: Au Québec et en Ontario, la loi interdit aux compagnies de demander à un client de présenter sa carte d'assurance-santé. La loi n'interdit pas à un client de la présenter lui-même, cependant. Nous avons toujours soutenu qu'il faudrait dresser la liste des pièces d'identité pouvant être présentées à cet effet, et la banque dirait alors simplement «Présentez deux pièces d'identité parmi celles qui figurent sur cette liste.»

Nous demandons à ce que ce soit deux pièces d'identité dont tout le monde dispose, c'est-à-dire la carte d'assurance-santé, la carte d'assurance-sociale et le certificat de naissance, toutes ces pièces étant acceptables aux yeux du gouvernement fédéral et toutes étant également acceptées par diverses institutions financières, y compris la Caisse Populaire Desjardins au Québec.

Le président: La réponse à ma question est donc, essentiellement, que les gouvernements devront eux aussi agir, car la solution ne relève pas simplement des institutions financières.

M. Ribaux: La réponse à votre question est qu'à l'heure actuelle les banques et les caisses populaires ont dans certains cas accédé à nos demandes.

Le président: Mais ce n'est pas toujours le cas.

M. Ribaux: Non, ce n'est pas toujours le cas. Dans certains cas, le gouvernement va devoir préciser les règles applicables. Il est clair que les banques ne savent pas très bien si le client peut, comme pièce d'identité, présenter sa carte d'assurance-santé, mais dans certains autres cas, cela ne pose aucun problème. Même à Toronto et dans le reste de l'Ontario, certaines banques acceptent la carte d'assurance-santé.

Le président: Le groupe de travail sur les églises a évoqué le problème de la fermeture de succursales bancaires dans les quartiers habités par une population à faible revenu. Vous savez sans doute que les États-Unis ont adopté une loi, dite loi CRA, qui exige, pour toute fermeture de succursale, l'autorisation préalable des autorités de réglementation. Cette loi a permis de faire pression sur les institutions financières américaines afin qu'elles n'abandonnent pas certains quartiers. On a hésité à adopter une telle mesure au Canada, surtout parce que cela ne semble pas fonctionner très bien aux États-Unis et qu'il s'agit de mesures assez pesantes.

Auriez-vous des observations à nous faire sur les mesures adoptées aux États-Unis? Puis, dans vos discussions avec les institutions financières, avez-vous conçu d'autres manières de faire pression sur l'ensemble des succursales bancaires afin d'éviter que celles-ci ne désertent certains quartiers?

Le révérend Dalton Jantzi, ministre de l'Église mennonite de l'Est du Canada, Groupe de travail des églises sur les responsabilités des sociétés: Les quartiers qui me sont connus

familiar with have felt powerless to effect any kind of pressure whatsoever in having financial institutions recognize why they should remain in the communities. It is almost a given at this point. Maybe there is a sense of apathy that flows that says that we cannot do anything about that.

The Chairman: It is giving up in a sense, is it?

Mr. Jantzi: Yes, unfortunately.

To pick up on your comment about the U.S., the issue for some of the U.S. banks is that, in order to get reaccreditation or continued accreditation, there is a requirement that 3 per cent of their profit go back into the local community in development. That is getting a lot of attention in our communities, and they would certainly wish very much for this group and the policy makers to look at that seriously.

Ms Toupin: It is also my understanding that Democracy Watch is working on this issue on a more specific basis. From the briefs that they have presented, I know that they have made some comments about it. We will be following their work and probably working more closely with them on that particular issue.

Mr. Jantzi is quite right. It is difficult to mobilize low-income communities to make that kind of response when banks are closing. It is significantly more difficult these days to organize low-income people, period.

The Chairman: Because I know you have been in this field a long time, do you mean by "these days" that it is more difficult now than it was 10 years ago?

Ms Toupin: Yes, because we are finding that more and more people must meet their basic needs. They are struggling on a daily basis to do that. To engage them in any kind of community action is increasingly difficult as opposed to five years ago.

Senator Meighen: I agree with the chairman that congratulations are due to all of you on the clarity of your presentations. I am sorry that I did not receive them earlier so that I could have read them thoroughly.

I do not instinctively favour legislation as a means of solving problems. I am sure you have heard that before. I am sure you will shake your head — and, quite understandably; if I were in your shoes I would, too. However, I wish to pursue a line that the chairman started off with, because the solution to the problem lies in making the government and the financial institutions more sensitive to the problem. I know you have tried. You said you tried.

You sounded as if you were about ready to throw in the towel for a bunch of reasons, including that you did not feel that they had moved significantly. Can you help me with the nature of the objections you ran into? That is what I want to know; what did they say? Did they say it would cost us too much? Did they say,

estiment n'avoir aucun moyen de pression sur les institutions financières pour les convaincre qu'elles doivent maintenir leur implantation dans les quartiers en question. Au point où nous en sommes, la cause semble entendue. Peut-être est-ce par découragement qu'on semble en arriver là.

Le président: C'est donc une sorte de renoncement?

M. Jantzi: Malheureusement, oui.

Pour en revenir à ce que vous disiez au sujet des États-Unis, rappelons que, pour obtenir une réaccreditation ou pour maintenir leur accreditation, certaines banques américaines sont tenues de reverser trois pour cent de leurs bénéfices pour assurer le développement des quartiers au sein desquels elles sont implantées. Ce genre de mesure a retenu l'attention de nos populations qui aimeraient beaucoup qu'une solution de cet ordre soit envisagée par votre comité ainsi que par les autres décideurs.

Mme Toupin: Je crois également savoir que Démocratie en surveillance s'est attelé de manière plus précise au problème. Je sais qu'ils en ont parlé d'après les exposés qu'ils ont présentés. Nous allons continuer à suivre leurs efforts en ce domaine en collaborant plus étroitement avec eux afin de résoudre ce problème.

M. Jantzi a parfaitement raison. Il est difficile de mobiliser les volontés dans les quartiers à revenu faible pour essayer de contrer les fermetures de succursales bancaires. Disons d'ailleurs qu'il est devenu considérablement plus difficile d'organiser les personnes à faible revenu.

Le président: Je sais que vous oeuvrez dans ce domaine depuis longtemps et c'est pour ça que je vous demande si vous entendez par cela que c'est plus difficile qu'il y a 10 ans?

Mme Toupin: Oui, puisque nous constatons un nombre croissant de personnes qui peuvent à peine subsister. La subsistance devient un effort de chaque jour. C'est pour cela qu'il devient de plus en plus difficile, par rapport à la situation d'il y a seulement cinq ans, d'obtenir qu'ils participent à ce genre d'effort collectif.

Le sénateur Meighen: Je me joins entièrement aux félicitations que vous adressez le président en raison de la clarté de vos exposés. Je regrette ne pas en avoir reçu une copie plus tôt afin d'en pouvoir prendre plus longuement connaissance.

Ma réaction naturelle n'est pas de songer à des dispositions législatives pour résoudre les problèmes. J'imagine que vous avez déjà dû entendre cet argument. Vous hocherez sans doute la tête — et je vous comprends fort bien car j'en ferais tout autant à votre place. Cela dit, j'aimerais continuer dans la voie tracée par le président, car la solution suppose que l'on rende le gouvernement et les institutions financières plus sensibles au problème. Je sais que vous avez tenté de la faire. Vous nous avez parlé de vos efforts.

J'ai eu l'impression que vous étiez prêt à renoncer, pour diverses raisons, notamment que, d'après vous, ils n'ont de leur côté guère fait d'efforts. Pourriez-vous nous renseigner un peu sur les types d'objections qu'on vous a opposées? J'aimerais savoir ce qu'on vous a répondu? Prétendent-ils que cela coûterait trop cher?

"We do not have the resources for that," or "That will not solve the problem?" What did they say?

Mr. Ribaux: We have been doing this for four years, trying to talk to the banks and the governments — provincial and federal — to try to find solutions to these problems. We have had various arguments from the financial institutions. One of them was that there was a high risk of fraud with this clientele. We did a study to demonstrate that there was no fraud with this clientele.

At one point they told us that there were certain pieces of ID that they could not take. So we went out and proved to them that they were permitted to take this identification. It has involved various things.

It is difficult for financial institutions to all move as one block. There are various financial institutions and banks, and not all of them want to move at the same speed.

Senator Meighen: Without naming names — that is, unless you insist on so doing — have you noticed any variance in the degree of movement as between credit unions, Caisses populaires, trust companies and banks? In the other context of small loans to individuals and small businesses, the Caisses populaires and the credit unions seem to be starting to fill a vacuum that the banks have left there. Maybe they are more attuned to what you are suggesting than the larger financial institutions such as banks.

Mr. Davis: It would be difficult to identify leadership in this area because the banks themselves would resist being seen as a leader. This is business that they would define as losing money. No bank wants to be in a leadership position in servicing low-income people. If you get a reputation for leadership, that is the last thing you want.

I can identify individual banks and individual bankers who have been most cooperative and have given enormous amounts of energy to this, but when it comes to actually getting things implemented across the board, they want very much that everyone move together. They have this enormous task of negotiating betwixt them what they will all accept and what they can all implement, because they are massive organizations. To get a set of practices that can be implemented universally throughout the banks is extremely difficult. It breaks down all the time, and they admit to this.

Looking for leadership, I do not think you will find it. That is why we say that leadership must be found outside the system.

Senator Meighen: You are probably right, because the facts speak for themselves. But I am astonished at that, in that any institution in this day and age, to a greater or lesser extent, seeks goodwill in the community. There are those who might suggest that the banks need it more than some others. I am not seeking to stigmatize them in any way, but I would have thought that

Ont-ils dit «Nous n'avons pas les ressources nécessaires pour cela» ou «Cela ne permettra pas de résoudre les problèmes». Que vous ont-ils répondu?

M. Ribaux: Cela fait quatre ans que nous tentons de discuter de cela avec les banques et avec les gouvernements — aussi bien provinciaux que fédéral — afin de trouver une solution à ces divers problèmes. Les institutions financières ont invoqué à cet égard divers arguments. L'un était que cette clientèle est beaucoup plus susceptible de frauder. Nous avons effectué une étude démontrant que ce n'était pas le cas.

À une certaine époque, ils nous ont dit ne pas avoir le droit d'accepter certaines pièces d'identité. Nous leur avons démontré que ce n'était pas le cas. C'est dire que les objections ont été nombreuses.

Il est difficile de faire en sorte que les institutions financières agissent de manière concertée. Les institutions financières et les banques sont diverses et elles n'entendent pas toutes se soumettre à un même rythme.

Le sénateur Meighen: Sans citer de noms — à moins, bien sûr, que vous insistiez pour le faire — avez-vous remarqué une plus ou moins grande disposition à agir parmi les coopératives de crédit, les caisses populaires, les compagnies de fiducie et les banques? S'agissant du prêt de sommes peu considérables consenti aux individus et aux petites entreprises, les caisses populaires et les coopératives de crédit semblent avoir entrepris de combler le vide que les banques ont laissé dans ce domaine. Peut-être sont-elles mieux disposées à l'égard de ce que proposez que ne le sont les grandes institutions financières telles que les banques.

M. Davis: Il est difficile de dire, en ce domaine, quels seraient ceux qui ont pris des positions en pointe étant donné que les banques s'y refusent. D'après elles, ce secteur d'activité n'est pas rentable. Aucune banque ne veut prendre les devants lorsqu'il s'agit de faire affaire avec une clientèle à faible revenu. Aucune banque ne veut être connue pour ses positions en pointe dans ce secteur.

Je connais certaines banques et certains banquiers qui se sont montrés très ouverts et qui ont consacré à ce problème de très gros efforts, mais lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures de caractère général, personne ne veut prendre les devants. Il s'agit d'organisations immenses, et c'est une tâche énorme que de négocier afin de s'entendre, entre institutions, sur les mesures qu'elles sont en mesure d'accepter et de mettre en oeuvre. Il est extrêmement difficile de s'entendre sur des pratiques qui seraient appliquées par l'ensemble des banques. Les efforts en ce sens ne parviennent pas à aboutir et les banques elles-mêmes le reconnaissent.

Je ne crois pas que, dans ce domaine, vous trouverez un établissement qui accepte de prendre les devants. C'est pour cela que, d'après nous, ce genre d'initiative doit partir d'ailleurs.

Le sénateur Meighen: Vous avez sans doute raison, car les faits sont à cet égard éloquentes. Ce qui me frappe, cependant, c'est qu'à notre époque, toute institution cherche, dans une plus ou moins grande mesure, à être bien vue de la collectivité. Certains diront que, du plan financier, les banques auraient plus d'efforts à faire que les autres. Je ne cherche nullement à les blâmer, mais

low-income people's financial needs are not as complicated as IBM's financial needs. Accordingly, the amount of physical facilities needed are minimal. They could provide the services out of a travelling van. They could provide the services through semi-retired bankers. They could do a number of things, to which I have not given a great deal of thought, to reduce costs so that they would not lose as much money as they tell you it would cost. Why would Bank "X" not want to be seen as a leader for low-income people and seniors? In many cases, of course, seniors are also low-income people, but they also have the difficulty, as they get older, of fear and trepidation of electronic systems and confusion over techniques to which they are not accustomed. I would have thought that that would have been a sell that would not be impossible.

Mr. Davis: We have dealt with that somewhere. I was trying to find where we tried to address that in our brief. Low-income people tend not to leave money in their account. They tend not to adapt as quickly to automated banking. They may take longer to fill out forms and place greater demands on tellers. They are not comfortable with some of the things that many of us take for granted. Those are the reasons that the banks are not finding that to be profitable business.

It is quite true that it is with big companies like IBM or other major corporations that the banks can have their major losses, and where major problems come up in terms of where they really lose money. But it is also on those big accounts that they make their money.

Senator Meighen: I would have thought there were ways to cut costs in providing relatively uncomplicated services.

Mr. Ribaux: We looked at the problem of access to banking services on a pan-Canadian scale. We went to Vancouver, Toronto and Halifax. We found that there had been individual banking outlets that had initiated various projects to try to make services more accessible. Inevitably, one bank takes the initiative in one very particular community and ends up having all the clientele, which, as the task force was pointing out, have specific needs, one of them being, for example, that they all receive their cheque on the same day. Therefore, they all go to the bank on the same day. This creates a problem for the manager of the bank, other clients, et cetera, which is understandable, but which would not be a problem if these people had the option of opening a bank account in any of the other branches in that neighbourhood.

We can look at individual cases over the past 10 or 15 years where individual banks have done this. Inevitably, after a few years they say, "No more. Every month I have 500 people at my door and the bank next door has no one at its door."

Various groups have proposed various solutions over the past 10 or 15 years. In every case, we have come back to this same problem. That is why we are saying that we need legislation

j'aurais imaginé que, en matière financière, les besoins des personnes à faible revenu ne sont rien par rapport aux besoins financiers d'IBM. Par conséquent, je ne vois pas que cela exigerait de gros moyens. On pourrait même prévoir des guichets ambulants. On pourrait confier ce genre de problème à des banquiers semi-retraités. C'est dire qu'il existe un certain nombre de choses, auxquelles je n'ai pas beaucoup réfléchi mais qui permettraient de réduire les coûts afin que les banques n'y perdent pas autant qu'elles le craignent. Pourquoi telle ou telle banque ne voudrait-elle pas être reconnue pour son action auprès des personnes âgées ou des personnes à faible revenu? Souvent, bien sûr, les personnes âgées sont également des personnes à faible revenu, mais peut-être, au fur et à mesure qu'elles avancent en âge, vont-elles craindre davantage les systèmes électroniques, ou mal comprendre les techniques qui ne leur sont pas familières. J'aurais cru qu'on parviendrait à faire passer cet argument.

M. Davis: Nous nous sommes penchés sur la question. J'essayais de retrouver le passage de notre exposé qui porte sur cela. Les personnes à faible revenu n'ont, en général, pas grand-chose dans leur compte. Elles ne semblent pas s'adapter très vite aux guichets automatiques. Certaines prennent plus longtemps à remplir les formulaires et sollicitent davantage les employés de la banque. Elles ne sont pas toujours à l'aise avec certaines choses qui peuvent paraître parfaitement normales. Voilà pourquoi les banques n'y trouvent pas avantage.

S'il est vrai que les banques vont parfois essuyer de très grosses pertes dans le cadre d'opérations qu'elles mènent avec de grosses sociétés telles qu'IBM, c'est, en général, avec ces grosses compagnies, qu'elles gagnent de l'argent.

Le sénateur Meighen: J'aurais pensé qu'on parviendrait à fournir à assez bon compte des services relativement simples.

M. Ribaux: Nous avons étudié le problème de l'accès aux services bancaires dans l'ensemble du Canada. Nous nous sommes rendus à Vancouver, à Toronto et à Halifax. Nous y avons trouvé certaines succursales bancaires qui avaient effectivement lancé des projets en vue de rendre leurs services plus accessibles. Ce qui arrive c'est qu'une banque prend une initiative en ce sens dans un quartier donné et qu'elle finit par attirer toute une clientèle qui, comme l'a relevé le groupe de travail, a des besoins particuliers, dont, par exemple, celui qui est lié au fait que toutes les personnes en question reçoivent leur chèque le même jour. Elles se rendent donc toutes à la banque le même jour. Cela pose un problème au gérant de la banque, ainsi qu'aux autres clients. Nous comprenons cela, mais le problème disparaîtrait si les gens en question avaient la possibilité d'ouvrir un compte dans les autres banques du quartier.

Nous avons étudié le cas des banques qui, au cours des 10 ou 15 dernières années, ont fait ce genre de choses. Immanquablement, après quelques années, elles disent «On ne peut plus continuer. Tous les mois, j'ai 500 personnes qui attendent à la porte alors que la banque d'à côté, elle, n'a personne.»

Plusieurs groupes ont, au cours des 10 ou 15 dernières années, proposé des solutions diverses. Chaque fois, nous sommes revenus au même problème. C'est pour cela qu'il conviendrait, d'après

which would make opening a bank account a basic right; that would solve this problem. In that case, someone could open his or her account in whatever branch they chose.

Mr. Davis: You will notice that we try to deal with this issue in paragraph 12 of our presentation.

[Translation]

Senator Meighen: One last question, if you will, for the people from Quebec.

Now that I am a resident of Ontario, I am less familiar with the situation in Quebec, but if my memory serves me well, legislation respecting consumer protection is more developed in Quebec than elsewhere in the country.

Mr. Eric Fraser, head of the consumer assistance department, Association coopérative d'économie familiale: Yes.

Senator Meighen: Does that also apply to the area we are looking at today? Are there any lessons to be drawn from the Quebec experience for the rest of the country?

Mr. Fraser: I think actually that there may be something to be learned from Quebec about the problem of access.

The Consumer Protection Act prohibits cheque-cashing facilities from charging for cashing government cheques. Low-income persons who receive government cheques do not come to rely constantly on cheque-cashing facilities, and have to do what is necessary to open an account.

Combined with that is the phenomenon of the Mouvement Desjardins in Quebec, which is very well established throughout the province — even in low-income neighbourhoods — and which has much more flexible criteria for opening an account than the banks do.

Senator Meighen: More flexible, you say?

Mr. Fraser: Yes, more flexible. It is easier to open an account in a Caisse populaire Desjardins than in a bank, usually.

So, the combination of these two factors would suggest that the problem of access is not so great in Quebec.

Senator Meighen: Thank you.

[English]

Senator Kenny: This is a very useful panel. Are we covering expenses for these folks here?

The Chairman: We always do.

Senator Kenny: I was just making sure.

Like Senator Meighen, I am not sure that the issues you have raised, although they are all very interesting issues and all ones on which this committee should be spending a lot of time, are all amenable to legislation.

Having said that, this committee has the capacity to revisit issues fairly frequently. We do not have to wait for five or ten years to talk to you folks. You have raised enough issues today for us to have a study on this by itself. One of the fun things about

nous, d'adopter des mesures législatives reconnaissant le droit à l'ouverture d'un compte en banque. Cela résoudrait le problème. Chacun pourrait ainsi ouvrir un compte dans la succursale de son choix.

M. Davis: Vous remarquerez que nous abordons la question au paragraphe 12 de notre exposé.

[Français]

Le sénateur Meighen: Une dernière question, si vous me permettez, à ceux qui viennent du Québec.

Maintenant que je suis résident ontarien, je connais moins bien la situation au Québec, mais si ma mémoire est bonne, les lois qui visent la protection du consommateur sont plus développées au Québec qu'ailleurs dans le pays.

M. Eric Fraser, Responsable du service d'aide aux consommateurs, Association coopérative d'économie familiale: Oui.

Le sénateur Meighen: Est-ce que cela se traduit aussi dans le domaine que nous examinons aujourd'hui? Est-ce qu'il y a des leçons à tirer de l'expérience québécoise pour le reste du pays?

M. Fraser: Sur le problème de l'accès, je crois que, effectivement, il y a peut-être une leçon québécoise à apprendre.

La Loi sur la protection aux consommateurs, interdit aux compagnies d'encaissement de chèques de demander des frais pour l'encaissement des chèques gouvernementaux. Les personnes à faible revenu, qui reçoivent les chèques gouvernementaux, ne prennent pas l'habitude de toujours faire affaire avec les organismes d'encaissement de chèques et doivent, par ailleurs, faire des démarches pour ouvrir un compte.

Conjugué à cela, il y a le phénomène du Mouvement Desjardins au Québec, qui est extrêmement bien implanté dans toutes les régions et tous les quartiers — même les quartiers à faible revenu — et qui ont des critères d'ouverture de compte beaucoup plus souples que les banques.

Le sénateur Meighen: Plus souples, vous dites?

M. Fraser: Plus souples, oui. C'est plus facile d'ouvrir un compte dans une Caisse populaire Desjardins que dans une banque, habituellement.

Donc, la combinaison de ces deux facteurs, semble faire en sorte que le problème de l'accès soit moins grand au Québec.

Le sénateur Meighen: Merci.

[Traduction]

Le sénateur Kenny: Voilà des panelistes intéressants. Est-ce que nous payons les dépenses de ces gens-là?

Le président: Nous le faisons toujours.

Le sénateur Kenny: Je voulais juste m'en assurer.

À l'instar du sénateur Meighen, je ne suis pas certain que les questions que vous avez soulevées — même si elles sont fort intéressantes et que le comité devrait passer beaucoup de temps sur chacune d'elles —, ont vraiment traité à l'aspect législatif.

Cela étant dit, notre peut revenir assez souvent sur les dossiers dont il est saisi. Nous n'avons pas à attendre cinq ou dix ans, contrairement à vous. Vous avez soulevé suffisamment de questions aujourd'hui pour que cela mérite une étude en soi. Une

being in the Senate is that if you are having problems getting the banks' attention, and if you think that having these meetings gets the banks' attention, you can have more of these meetings. That is part of our function and that is one of the reasons we are here.

I just flag that as a tool you should put in your kit to think about.

I would like to go back to some of questions that arose as a result of your comments.

Mr. Davis, how are the ombudsmen working? All the big folks have them. There is one for each of the banks. Perhaps you could lead off on that and anyone else could comment after. Is that a PR gesture or do ombudsmen perform a real service for the folks you are talking about?

Mr. Davis: I am not sure that I am in a position to tell you how the ombudsmen are working. This is a very recent addition to the bank structure. In the experience that we went through, we started with the public affairs officer of a major bank. It was a pretty long and tedious process. We ultimately resolved one particular case in one particular branch, and that took some doing in terms of principle, when we set about to discover, in one bank in the country, how the complaint mechanism was functioning.

We went in and visited branches to see if the pamphlet that was described was visible. In some places it was; in some places you could not find it. In other places, when asked, the person behind the counter said, "Oh, I remember; we have something like that." It is a very mixed operation, and that is going back before the advent of the ombudsman.

One of the things that make an ombudsman effective is independence. If this committee will be sitting regularly and will be available, maybe the ombudsmen should report to you. Anyone appointed by the bank certainly could be helpful, but our objective is to push for an ombudsman that is independent of the banking system.

The Chairman: Your idea of having the ombudsman appear before us, once he has a few months of experience under his belt, is one that we will seize on. That is a very interesting idea.

Senator Kenny: That is not what he said. He said "all of the banks' ombudsmen", if I heard him correctly.

The Chairman: But there is one for the industry.

Senator Kenny: I know that, but there is also ones for the other banks. I have talked to a bank ombudsman who says that he is independent, that he resolves 80 per cent of his cases within five days and that he gets an answer back pretty promptly. Now, it is a new institution.

des choses qui est bien avec le Sénat, c'est que si vous éprouvez des difficultés à attirer l'attention des banques et que vous pensez pouvoir y parvenir en participant à ce genre de rencontres, alors vous pouvez réclamer plus de réunions du genre. Cela fait partie de notre fonction et c'est une des raisons pour lesquelles nous sommes là.

Vous pourriez faire état de cette possibilité dans votre trousse, pour ne pas l'oublier.

Je vais aborder certaines questions qui découlent de vos commentaires.

Monsieur Davis, comment fonctionnent les ombudsmans? Tous les gros du secteur en ont un. Il y a en un dans chaque banque. Peut-être pourriez-vous commencer par cela, après quoi quelqu'un pourrait rajouter un commentaire. Est-ce juste un truc de relationnistes ou les ombudsmans remplissent-ils un vrai service pour les gens dont vous parlez?

M. Davis: Je ne suis pas sûr d'être en position de vous expliquer comment fonctionnent les ombudsmans. Ce n'est que récemment qu'on les a ajoutés à la structure bancaire. Dans les cas dont je me suis occupé, nous avons commencé par le relationniste d'une grande banque. Nous avons suivi tout un processus long et fastidieux. Nous avons fini par résoudre un des cas concernant une banque canadienne, mais il nous a fallu travailler au niveau des principes pour parvenir à déterminer comment fonctionnait le mécanisme de plaintes.

Nous avons visité des succursales pour voir si le dépliant destiné au public était bien mis en évidence. C'était le cas dans certains endroits, mais pas partout. Par exemple, quand nous avons posé la question à un caissier, celui-ci nous a dit: «Ah oui, je me rappelle, nous avons quelque chose du genre». C'était plutôt aléatoire comme fonctionnement, mais c'était avant l'avènement des ombudsmans.

Ce qui fait qu'un ombudsman est efficace, c'est son indépendance. Si ce comité compte siéger régulièrement et être accessible, peut-être que les ombudsmans devraient venir vous faire un rapport. Toute personne nommée par une banque a certainement un rôle utile à remplir, mais notre objectif est de favoriser la nomination d'un ombudsman qui soit indépendant du système bancaire.

Le président: Nous allons sauter sur votre idée qui est de faire comparaître l'ombudsman devant le comité, après lui avoir accordé quelques mois pour se roder. C'est une idée très intéressante.

Le sénateur Kenny: Ce n'est pas ce qu'il a dit. Si j'ai bien compris, il veut parler de «tous les ombudsmans des banques».

Le président: Mais il y en a un pour tout le secteur.

Le sénateur Kenny: Je sais, mais il y a aussi ceux qui travaillent pour les banques. Je me suis entretenu avec l'ombudsman d'une banque qui m'a déclaré être indépendant dans son travail, et résoudre, assez rapidement, 80 p. 100 des cas qui lui sont soumis dans les cinq jours. Certes, il s'agit d'une nouvelle institution financière.

Let the record show that some of the panelists are smiling and some are not. However, that is the story they are giving us.

Are those of you who have had to deal with ombudsmen getting results in four or five days and are you finding that 80 per cent of the cases are resolved? I am not talking about bank clerks. I am talking about the people who have the title "ombudsman."

Mr. Davis: When you say the person is independent, who is paying the person's salary?

Senator Kenny: I understand that and I follow that, but the point is that, if the person gets results for you and solves your problem, you do not much care if the problem is solved in four days.

In other words, if the bank is working right, dealing with customers fairly, resolving customers' problems as they would for someone with a whole lot of money, then you would say, hey, that works.

Mr. Davis: But the churches cannot give you an answer because we have not tested that with current ombudsmen. Others may have.

Mr. St-Amant: We did try. In the past couple of years we have made two studies, one regarding complaint mechanisms as they now exist and one regarding ombudsmen schemes elsewhere. We will be happy to come back and discuss these with you in detail if you so wish.

Rapidly, we are becoming dissatisfied with the way the Canadian banking ombudsmen have been set up. They are not independent, whereas the British schemes are far more independent in the way they are structured. Our ombudsmen do not seem to have much bite; but we have not had much experience in the last few months on how they will work out. My colleague Mr. Fraser has been trying to deal with a few ombudsmen. Frankly, his experiences have not been very convincing.

Mr. Fraser: I have been dealing with the banking ombudsmen over the last three weeks on three cases involving two financial institutions. On the oldest cases, I am still waiting for the written answer from the ombudsman.

One particular case regarded seizure of a non-seizable disability pension. This was a very important problem for the consumer because he was very ill and needed all of his money basically to live and to buy his medication.

It took about two weeks to solve the problem, which meant putting some pressure on the branches; on a particular division of the bank, mostly the credit card division; and on the ombudsman. I am still waiting for his letter to have a clear answer. I had to speak with his secretary.

Je signale, pour le procès-verbal, que certains panelistes sourient et pas d'autres. Quoi qu'il en soit, c'est ce qu'on nous raconte.

Ceux d'entre vous qui avez eu à traiter avec des ombudsmans ont-ils obtenu des résultats dans les quatre ou cinq jours, ou ont-ils constaté que 80 p. 100 des cas étaient effectivement résolus? Je ne parle pas de ce qui se passe au niveau des commis de banque. Je parle de ces gens qui porte le titre d'«ombudsman».

M. Davis: Quand vous dites qu'une personne est indépendante, qui paie son salaire?

Le sénateur Kenny: Je comprends tout à fait ce que vous voulez dire, mais en fin de compte, si quelqu'un obtient des résultats pour vous et résout votre problème, est-ce important que tout cela se fasse en quatre jours.

Autrement dit, si la banque faisait du bon travail, qu'elle traite équitablement ses clients normaux, qu'elle résolve leurs problèmes comme elle le ferait pour un autre client «plein aux as», estimeriez-vous que les choses fonctionnent.

M. Davis: Malheureusement, les Églises ne peuvent vous répondre à ce sujet, parce que nous n'avons pas encore testé le système des ombudsmans. Mais peut-être que d'autres l'ont fait.

M. St-Amant: Nous l'avons fait. Au cours des deux ou trois dernières années, nous avons effectué deux études: l'une concernant les mécanismes de plaintes actuels et une sur le système d'ombudsman qu'une autre banque envisageait d'adopter. Nous serons heureux de revenir ici pour vous en parler plus en détail, si vous le désirez.

Mais, très rapidement, je dirais que nous sommes mécontents de la façon dont on a mis sur pied les ombudsmans dans les banques canadiennes. Ici, ils ne sont pas autonomes comme en Grande-Bretagne, où ils sont beaucoup plus indépendants des banques. Il ne semble pas que nos ombudsmans aient leur mot à dire. Au cours des derniers mois, nous n'avons pas eu l'occasion de constater comment les choses fonctionnent. Mon collègue, M. Fraser, a lui-même essayé de traiter avec quelques ombudsmans et, très franchement, son expérience n'a pas été très concluante.

M. Fraser: Au cours des trois dernières semaines, j'ai traité avec des ombudsmans de deux institutions financières, au sujet de trois cas. J'attends toujours la réponse écrite du premier à qui je me suis adressé.

Dans un cas en particulier, il était question d'une saisie-arrêt effectuée sur un chèque d'invalidité normalement non saisissable. C'était un problème très grave pour le client, parce qu'il était très malade et qu'il avait besoin de tout son argent pour vivre et acheter ses médicaments.

Il nous a fallu environ deux semaines pour régler le problème, et ce ne fut pas sans devoir exercer nombre de pressions sur les succursales et sur plusieurs services de la banque, notamment celui des cartes de crédit, de même que sur l'ombudsman. D'ailleurs, j'attends encore sa lettre qui doit contenir une réponse claire. J'ai même dû parler à sa secrétaire.

I am wondering myself if the small-consumer ratio, with problems of \$50 or \$200 or \$500, will be taken seriously.

In dealing with the other institution, it took about two weeks to have a response, not from the ombudsman but from a division of the vice-presidency of the institution. They said they would not follow the Canadian code of practice regarding debit cards. That is the extent of our experience right now with ombudsmen.

Senator Kenny: That is the question I was asking. Hopefully, we will see you folks again. If you can collect any information on how ombudsmen actually function, I would appreciate it. I am not convinced an appointed, outside ombudsman will necessarily get you any faster action than a guy who is inside. Whatever information you can collect would be interesting and useful.

Mr. St-Amant: We also found that most bank employees are not aware of the policies and procedures inside their own institutions, so they cannot even inform consumers as to their recourses.

Senator Kenny: Mr. Davis, you mentioned earlier that banks play it safe with depositors' money. You do not think that is a bad idea, do you?

Mr. Davis: No, I am a depositor myself. I am rather pleased with that.

Senator Kenny: Identification is a big item, which no one has discussed thus far. No one has talked about a universal identification card. Is anybody here in favour of that proposal?

Mr. St-Amant: I participated two weeks ago in the International Conference of Privacy Commissioners, which was held in Ottawa. Questions relating to identification were at the forefront of the discussions. These are very tough issues to solve. I do not think anybody right now has found "the" solution for a way to identify people that is both efficient and respectful of policy protection principles, which are fairly basic.

I am far from certain that having one so-called universal card would be of any help. First, when you talk with the people who work with the homeless, for example, you learn that many of them have lost their wallets or, for whatever reason, do not have a card. All cards, without any exception, are susceptible to fraud or counterfeiting.

I do not wish our society to evolve to the point where everyone who goes into a bank must put his fingerprint on a cheque. That is happening already in some branches in the United States. There is an evolution. There is a tendency by the banks to say we must identify, over-identify and identify again. I am far from sure that there is any rational basis for all of those policies. There is a need for identification up to a point, but we must define that point.

J'en arrive à me demander si les plaintes des petits clients dont les problèmes se chiffrent à 50 \$, 200 \$ ou 500 \$, seront vraiment prises au sérieux.

Avec l'autre institution, il m'a fallu environ deux semaines pour obtenir une réponse, non pas de l'ombudsman mais d'un service relevant du vice-président. L'institution m'a déclaré qu'elle n'appliquerait pas le code de pratique canadien concernant les cartes de débit. C'est là toute l'étendue de l'expérience que nous avons eue avec les ombudsmans.

Le sénateur Kenny: C'est justement la question que je posais. Nous espérons vous revoir. J'apprécierais beaucoup que vous recueilliez des renseignements sur la façon dont les ombudsmans fonctionnent. Je ne suis pas convaincu qu'un ombudsman extérieur aux banques vous permettrait d'obtenir une réponse plus vite qu'avec quelqu'un de l'intérieur. Mais tous les renseignements que vous recueillerez pourront être intéressants et utiles.

M. St-Amant: Nous avons également constaté que la plupart des employés de banques ne sont pas au courant ni des politiques ni des procédures de leurs propres institutions, de sorte qu'ils ne peuvent même pas informer les clients des recours auxquels ils ont droit.

Le sénateur Kenny: Monsieur Davis, plus tôt, vous avez dit que les banques ne prennent pas de risque avec l'argent des déposants. Vous n'estimez tout de même pas que c'est une mauvaise chose?

M. Davis: Non, je suis moi-même déposant. Je suis assez satisfait de cela.

Le sénateur Kenny: La confirmation de l'identité des clients est un aspect très important, dont personne n'a parlé jusqu'ici. Personne n'a parlé de l'adoption d'une carte d'identité universelle. Y a-t-il quelqu'un ici qui soit favorable à cette proposition?

M. St-Amant: Il y a deux semaines, j'ai participé à la Conférence internationale des commissaires à la vie privée, qui s'est déroulée à Ottawa. Les questions entourant l'identification ont été au centre de nos discussions, mais il est très difficile de trouver une solution. Je ne pense pas que qui que ce soit ici ait trouvé le moyen idéal, simple et efficace, d'identifier les gens, dans le respect des principes de la protection de la vie privée.

Je suis loin d'être certain qu'une soi-disant carte universelle pourrait nous aider. D'abord, quand on parle avec les gens qui travaillent au contact des sans-abri, par exemple, on apprend que nombre d'entre eux ont perdu leur portefeuille ou que, pour une raison ou une autre, ils ne sont pas porteurs de carte d'identité. Toutes les cartes, sans exception, peuvent faire l'objet de fraudes ou de contrefaçons.

Je ne veux pas que notre société en arrive au point où tous les clients des banques devront imprimer leur empreinte digitale sur un chèque. On voit déjà cela dans certaines succursales aux États-Unis. C'est une évolution. Les banques ont tendance à dire qu'elles doivent identifier leurs clients, encore plus et encore mieux. Je ne suis pas du tout certain que ce genre de politique s'appuie sur un raisonnement logique. Il est certes nécessaire de confirmer l'identité des gens jusqu'à un certain point, mais nous devons établir une limite.

Senator Perrault: A very interesting experiment is taking place in our community out in the West coast. With the support of the provincial government, effort is being made to establish a low-income user's bank to correct many of the problems that you have identified. Obviously, you know Jim Green of the Downtown East Side Residents Association.

Mr. Fraser: Yes.

Senator Perrault: I have a lot of respect for him. I am not of his political party, but he has done some good work in downtown Vancouver. No one has made reference to this experiment, this concept of establishing a "people's bank" to service the needs of the low-income groups. Does that have potential? Are you studying the issue? Have there been any meetings with Mr. Green and his associates to find out if this is an option?

Mr. Jantzi: I would respond by saying that it has potential to further stigmatize a group who already feel at the bottom end of society.

Senator Perrault: So you do not agree with the idea?

Mr. Jantzi: Not particularly, but some versions of it might work.

Mr. Fraser: We do not necessarily disagree with the idea, but we think it may be a good idea in the downtown, east end of Vancouver, since there is a socio-demographic particularity to that area of Canada which does not necessarily exist anywhere else. There is a very big concentration of poverty there.

Senator Perrault: It is a unique situation of poverty, you suggest?

Mr. Fraser: In the access file on which I have been working, it is a unique situation due to the poverty being concentrated in roughly the same area. So maybe that kind of institution is a good idea in those areas, but if you go to Montreal, the poverty is just about everywhere in the city.

Senator Perrault: It is endemic?

Mr. Fraser: It is endemic in some areas where it did not exist five years ago, and I do not think it would work. It costs a lot for the government of British Columbia.

Senator Perrault: It will cost a lot. That is why it is important to get your views.

Mr. Fraser: We also believe that financial institutions have the obligation to service those people.

Senator Perrault: I agree with you on that point. You would rather move in the direction of providing an adequate ombudsman service and of ensuring that each one is treated as well as the next.

Mr. Ribaux: That is an interesting project.

Senator Perrault: It sure is.

Le sénateur Perrault: Une expérience très intéressante est en train de se dérouler dans ma collectivité, sur la côte Ouest. Grâce au soutien du gouvernement fédéral, on est train d'essayer de mettre sur pied une banque destinée aux clients à faible revenu afin de corriger une grande partie des problèmes que vous avez constatés. Vous connaissez bien sûr Jim Green, de la Downtown East Side Residents Association.

M. Fraser: Oui.

Le sénateur Perrault: J'ai beaucoup de respect pour lui. Je ne suis pas de son bord politique, mais il a fait du bon travail au centre-ville de Vancouver. Personne n'a parlé de cette expérience, de cette idée qui consiste à mettre sur pied une «banque du peuple» pour répondre aux besoins des groupes de personnes à faible revenu. Ce concept est-il prometteur? L'avez-vous étudié? Avez-vous rencontré M. Green et ses collaborateurs pour savoir si c'est une solution envisageable?

M. Jantzi: Personnellement, j'estime que cette idée risque de stigmatiser encore plus les membres d'un groupe qui se trouve au dernier échelon de la société.

Le sénateur Perrault: Alors, vous n'êtes pas d'accord avec cette idée?

M. Jantzi: Pas particulièrement, mais certaines variantes pourraient fonctionner.

M. Fraser: Nous ne sommes pas forcément contre cette idée, parce que nous estimons qu'elle pourrait fonctionner au centre-ville et dans l'est de Vancouver, deux zones qui présentent des caractéristiques socio-démographiques qu'on ne retrouve pas forcément ailleurs au Canada. On trouve là en effet une très forte concentration de pauvreté.

Le sénateur Perrault: Estimez-vous que la situation est unique sur le plan de la pauvreté?

M. Fraser: Dans le cadre de mon travail sur le dossier sur l'accès, nous avons constaté que cette situation est tout à fait unique à cause de la concentration de pauvres dans un secteur donné. Donc, le genre d'institution dont vous parlez pourrait être valable dans ce genre de secteur, mais si vous allez à Montréal, vous verrez que les pauvres ne sont pas concentrés dans un quartier en particulier.

Le sénateur Perrault: Est-ce endémique?

M. Fraser: La pauvreté est endémique dans certains secteurs, parce qu'elle n'y régnait pas il y a cinq ans, et je ne pense pas que cette formule pourrait fonctionner dans ce cas. Elle revient très cher au gouvernement de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Perrault: Elle va coûter très cher. Voilà pourquoi vos points de vue sont importants.

M. Fraser: En outre, nous estimons que les institutions financières ont l'obligation de servir ces gens-là.

Le sénateur Perrault: Je suis d'accord avec vous sur ce point. Autrement dit, vous préféreriez qu'on compte sur un service satisfaisant d'ombudsman et qu'on s'assure que tout le monde est traité équitablement.

M. Ribaux: Voilà un projet intéressant.

Le sénateur Perrault: C'est sûr!

Mr. Ribaux: In that neighbourhood, there are five or six banks. Chinatown has developed enormously over the past few years and is, literally, two or three streets over, just a five-minute walk. All the banks have moved over two or three streets to Chinatown and now refuse to service the people who are left behind. That is why there is a problem.

The question is, does the government, whether provincial or federal, want to invest money in creating financial institutions in this type of situation, or should it be the banks that are already there with the infrastructure in place?

Mr. Jantzi: If you are suggesting, senator, that the banks should be challenged to do innovative kinds of responses to particular communities with particular needs, then I would be in favour of that.

Senator Perrault: That is the nature of my query.

Mr. Jantzi: However, to create a separate bank for those people —

Senator Perrault: You think these people would be labelled as pariahs in society; that is your concern?

Mr. Jantzi: Yes.

Ms Toupin: I want to make it clear, because you have a whole team of very good people in one particular community, in Montreal, and we have some work going on in Vancouver. However, it would be misleading to leave people with the idea today that there are a number of low-income consumers associations across Canada that are actually dealing with this problem; it is not the case.

What you are seeing in Vancouver and in Toronto, with Jane Finch and with the people here, is about it. I would not want to mislead anyone into thinking that we have the capacity to gather information on a national basis and that this is an issue for consumers groups, because it is not. For the regular kinds of consumers groups, with these exceptions, it is not the case. I want to make that clear, because it could prove to be problematic.

Senator Perrault: I am pleased that you make that point.

Senator Kenny: Can you tell us about your experience in terms of the education that you generally receive from the big five or with any banking-related groups in respect of educating low-income consumers? How effective are they at telling people how to use their services, how to work their way through the process?

Mr. Jantzi: At individual, local, branch levels there is an attempt at more sensitivity, particularly around the automation issue. Some of the other things that are referred to in the task force document are upcoming training events and workshops, which the banks and community groups can attend together. The jury is still out on that. We see it, though, as a door that swings both ways.

M. Ribaux: Dans ce même quartier, il y a cinq ou six banques. Le quartier chinois s'est beaucoup étendu au cours des deux dernières années et sa limite se trouve maintenant à deux ou trois rues de là, à cinq minutes de marche. Toutes les banques ont déménagé à deux ou trois rues de «Chinatown» et elles refusent maintenant de servir les gens qui sont restés derrière. Voilà pourquoi il y a un problème.

La question est de savoir si le gouvernement, le provincial ou le fédéral, veut investir de l'argent pour créer des institutions financières dans de telles situations, ou si ce sont les banques qui devraient être présentes, puisqu'elles sont déjà là et qu'elles disposent de l'infrastructure voulue?

M. Jantzi: Sénateur, je suis d'accord avec vous si vous êtes en train de nous dire qu'il faudrait inciter les banques à faire preuve d'innovation pour répondre aux besoins particuliers de certains groupes.

Le sénateur Perrault: C'est effectivement ce que je voulais savoir.

M. Jantzi: Cependant, pour parvenir à mettre sur pied une banque spéciale pour servir ces gens-là...

Le sénateur Perrault: Craignez-vous qu'on les traite en parias? C'est cela qui vous inquiète?

M. Jantzi: Oui.

Mme Toupin: Je tiens à tirer les choses au clair, parce que vous avez une équipe de gens très compétents qui travaillent au contact de certains groupes, à Montréal, et que nous avons entrepris certaines choses à Vancouver. J'estime qu'il serait trompeur de laisser croire qu'il se trouve actuellement, un peu partout au Canada, plusieurs associations de consommateurs à faible revenu qui se sont attaquées à ce problème, parce que tel n'est pas le cas.

Les choses ne vont pas plus loin qu'à Vancouver et à Toronto, où interviennent Jane Finch et les gens d'ici. Je ne veux surtout pas qu'on croit que nous sommes en mesure de recueillir des informations à l'échelle nationale et que ce dossier intéresse vraiment les groupes de consommateurs, parce que ce n'est pas le cas. Ce dossier n'intéresse pas les groupes de consommateurs habituels, sauf quelques exceptions. Je tenais à le préciser parce que nous aurions risqué d'avoir des problèmes.

Le sénateur Perrault: Je suis heureux que vous ayez apporté cette précision.

Le sénateur Kenny: Pouvez-vous nous dire le genre de données que vous ont communiquées les cinq grandes banques ou toute autre institution bancaire, quant à l'éducation des clients à faible revenu? Dans quelle mesure les banques parviennent-elles à montrer aux gens comment ils peuvent utiliser leurs services, comment ils peuvent se débrouiller dans le dédale des procédures?

M. Jantzi: Au niveau des succursales, à l'échelon local, les gens essaient de se montrer plus sensibles, surtout pour tout ce qui touche à l'automatisation. Dans le document du groupe de travail, il est également fait état des séances de formation et des ateliers à venir auxquels le personnel des banques et les groupes communautaires pourront participer, côte à côte. Rien n'est encore arrêté, mais il y existe une possibilité de déblocage.

Senator Kenny: It is not just PR; you say it is working?

Mr. Jantzi: I am saying the jury is still out, and that it is reassuring to know that we can come back to this table.

Senator Kenny: When you come back, you will tell us more about it.

Ms Toupin: Conversely, it is more important for the low-income constituency to be able to educate front-line workers in the banks around the issues relating to poverty. I know that, as an organization, we are interested in pursuing that. If you could give support to that idea in an active way, that would be useful as well.

Senator Kenny: I assume education is always a two-way street.

Mr. Fraser: I agree with Ms Toupin. There is the problem of identification and policies; however, there is also the problem of attitudes towards poverty. When we speak about education, it is not the low-income people who have to be educated on those issues, but the people working in the banks.

Senator Kenny: That is not unique to banks, though.

Ms Toupin: No. To be fair, the CIBC has addressed this issue in giving us some funding assistance in preparing a series of modules. We would like to see that expanded with the other banks.

Mr. St-Amant: I would add also that, for the time being, banks are mostly communicating with people through paper, yet we know that a huge proportion of Canadians are functionally illiterate.

In a study we made last spring on banking fees and charges, we also found that their leaflets are impossible to understand; even the people in the headquarters of the banks could not tell us what a particular account would cost.

Mr. Jantzi: I sounded pessimistic in response to your comment; let me rephrase that.

I am optimistic about the work we are initiating locally and are together on as players and partners. I think some good learning is coming out of that, where the door swings both ways. My optimism, though, is clouded by the question of who, or what, outside of legislation, can assure us that this kind of learning is universally applicable? Who shares the conviction and the commitment of some key players, of some key banks we are presently working with, to do it locally? Who shares that commitment and conviction to take it across the country?

Senator Kenny: Without getting into a debate about legislation, there are real problems in relation to enforcement. There are real problems in relation to making it work. No one here has ruled

Le sénateur Kenny: Ce n'est pas un simple exercice de relations publiques, vous dites que ça fonctionne?

M. Jantzi: Je dis que rien n'est arrêté, et il est rassurant de savoir que nous pourrions nous représenter à cette table.

Le sénateur Kenny: Eh bien, vous nous en direz plus quand vous reviendrez.

Mme Toupin: Inversement, il est beaucoup plus important pour les clients à faible revenu de pouvoir informer les employés de banque de première ligne, sur tout ce qui touche à la pauvreté. Par exemple, je sais que notre organisme veut poursuivre dans ce sens. Donc, ce serait très utile que vous apportiez votre appui à cette idée, de façon active.

Le sénateur Kenny: Eh bien je suppose que l'information se fait toujours dans les deux sens.

M. Fraser: Je suis d'accord avec Mme Toupin. Il y a le problème de l'identification des clients et des politiques, mais il y a aussi un problème d'attitude envers la pauvreté. Quand on parle d'information, d'éducation, ce ne sont pas tant les personnes à faible revenu qu'il faut informer de ces sujets, mais les employés de banque.

Le sénateur Kenny: Mais cela n'est pas propre aux banques.

Mme Toupin: Non. Pour être juste, il faut préciser que la CIBC a décidé de s'attaquer à ce problème en nous accordant une aide financière pour préparer un ensemble de modules de formation. Nous aimerions que les autres banques l'imitent.

M. St-Amant: J'ajouterai que, pour l'instant, les banques communiquent principalement avec leurs clients par le biais d'imprimés, alors qu'on sait qu'une très forte proportion de Canadiens sont analphabètes.

Dans une étude que nous avons effectuée au printemps dernier sur les frais et les commissions bancaires, nous avons constaté qu'il est impossible de comprendre les dépliant des banques; même dans les sièges sociaux, les gens n'ont pas été en mesure de nous expliquer ce à quoi pouvait revenir tel ou tel compte pour un client.

M. Jantzi: J'ai pu vous paraître pessimiste dans la réponse que je vous ai donnée, et permettez-moi de la reformuler.

Je suis optimiste quant au travail entrepris à l'échelon local et quant au fait que nous faisons corps, en tant qu'intervenants et partenaires dans ces dossiers. J'estime que nous avons de bons enseignements à tirer d'une situation porteuse d'espoir. Mais mon optimisme est un peu tempéré quand je me demande qui ou quoi, à part la loi, pourra nous garantir que ce genre d'enseignement est appliqué de façon universelle. Qui partage les convictions et l'engagement de certains des principaux joueurs, de certaines des grandes banques avec lesquelles nous travaillons actuellement, pour réformer les choses à l'échelon local? Qui possède la conviction voulue et est prêt à s'engager pour étendre cela à l'échelle du pays?

Le sénateur Kenny: Sans vouloir entrer dans un débat au sujet de la loi, la mise en oeuvre pose de véritables difficultés. C'est toute une gageure que d'arriver à faire fonctionner les choses.

it out; however, it is just that you should know that some of us have a degree of scepticism about how effective it is.

Can you tell us about the cheque-clearing system? Are improvements in the cheque-clearing system going to assist in the problem you were describing, where folks cannot get their cheques cashed in a hurry? Do you see that as being a technical problem that will be resolved when the clearing system speeds up?

Mr. St-Amant: I think there are two different issues there. We do have a fairly efficient clearing system in Canada. Obviously, it could always be improved and the task force on the payment system will probably have to look into that, among other topics.

What we do see, however, is that banks and other institutions do take lots of time to allow money to become available — much longer than the period of clearing. The delays are sometimes absolutely impossible to understand. We have seen banks saying to consumers who want to cash a cheque, “We are going to freeze your funds for 30 days.” This is not a clearing problem; this is a bank problem. There is no logical reason for that.

Senator Kenny: What do they say? What is the rationale?

Mr. St-Amant: There is no rationale most of the time. This is the policy.

Senator Kenny: “We take your money for 30 days and we can use it.”

Mr. St-Amant: Exactly. If you are talking to a bank teller, the person probably does not know better and the person tells you, “Our policy is this. Period.” Obviously, that is not acceptable. That situation leads us to think that perhaps Canada will have to follow the example of the United States and go towards legislation that sets the maximum time frame for funds to be available.

Senator Kenny: How can someone simply cash a cheque, if he does not have an account with a bank, and not be charged an exorbitant rate for it? Money Mart will take you in, although you do not have an account with them, but they charge a terrible rate for it.

How can you expect a bank, if you do not have an account with them, just to let you wander in and expect them to absorb the cost of processing a cheque? That would be the first part of my question.

The second part of my question is, why should a customer not call in and report a debit card when it is stolen? Is that not a reasonable action? When it is stolen, should it not be reported back to the bank? Perhaps I did not understand how the evidence was coming.

Those are the two questions that were left outstanding in my mind, because those are proposals that I had difficulty with. I have no difficulty with the proposal that a financial institution should open a bank account. I think that is a pretty legitimate request if

Personne n'a écarté cette possibilité, mais vous devez être conscients que certains d'entre nous sont un peu sceptiques quant à l'efficacité de cette formule.

Pouvez-vous nous parler du système de compensation? Les améliorations qu'on va y apporter sont-elles de nature à contribuer au règlement du problème dont vous parliez, à savoir qu'il n'est pas possible d'encaisser rapidement un chèque? Y voyez-vous un problème d'ordre technique qui sera résolu quand la compensation s'effectuera plus rapidement?

M. St-Amant: Je crois que nous avons affaire à deux choses ici. Le système de compensation au Canada est plutôt efficace. Certes, il y a toujours place à l'amélioration et le groupe de travail sur le système des paiements s'y intéressera certainement, entre autres choses.

En revanche, on constate que les banques et les autres institutions financières prennent beaucoup de temps pour remettre l'argent en circulation — beaucoup plus de temps que la période effective de compensation des chèques. Parfois, les délais sont totalement inexplicables. On nous a dit que des banques gèlent les fonds des chèques pendant 30 jours. Le problème n'est pas dû au système de compensation, il est dû aux banques. Il n'y a aucune explication logique à cela.

Le sénateur Kenny: Et que disent les banques? Quelles raisons invoquent-elles?

M. St-Amant: Aucune, la plupart du temps. C'est une question de politique.

Le sénateur Kenny: Autrement dit, on peut profiter de votre argent pendant 30 jours.

M. St-Amant: Tout à fait. Le caissier ou la caissière n'est pas plus au courant que vous, et quand on lui pose la question il ou elle vous rétorque: «C'est notre politique et un point c'est tout». Bien sûr, c'est inacceptable. Cette situation nous porte à penser que nous devrions peut-être, au Canada, suivre l'exemple des États-Unis et adopter une loi imposant un délai maximum pour la mise à disposition des fonds.

Le sénateur Kenny: Comment peut-on simplement encaisser un chèque si l'on n'a pas de compte dans une banque sans payer pour autant des frais exorbitants? Certes, on peut toujours s'adresser à Money Mart, même si l'on n'a pas de compte dans cette institution, mais on paie alors des frais très élevés.

Peut-on s'attendre à ce qu'une banque, ou l'on n'a pas de compte, vous laisse encaisser un chèque sans vous faire payer le coût de l'opération? Voilà pour la première partie de ma question.

Deuxièmement, ne serait-ce pas au client de signaler le vol de sa carte de débit? N'est-ce pas là quelque chose de raisonnable? Quand une carte est volée, n'est-il pas normal de le signaler à la banque? Peut-être n'ai-je pas compris ce qu'on nous a expliqué.

Ce sont là deux questions que je me posais, parce qu'ai du mal à comprendre ces propositions. Je comprends parfaitement qu'une institution financière soit tenue de permettre à quiconque d'ouvrir un compte en banque. J'estime tout à fait légitime, quand on a de

you have some money, and they should be required to do it. I am comfortable with that.

I am also comfortable with saying that government cheques or public-body cheques should be done right away. I am not quite as certain about saying that the legislation should be modified to create an obligation to cash a cheque without charge or, without an account, cash any cheque issued by a government or municipal body. You know, these folks have to stay in business, too. However, I do not think they should hold up the money. I do not think they should make you wait 30 days if it is a Government of Canada cheque. However, if you do not have an account with them, should they do it for free?

Mr. St-Amant: Actually, that is the undertaking they took with the Government of Canada as far as federal items are concerned. Rule G-8 adopted by the Canadian Payments Association is straightforward. If people can present one or two pieces of identification, depending on the requirement, the banks have to cash the cheque.

Senator Kenny: Is that fair?

Mr. St-Amant: The banks seemed to agree that it was.

Senator Kenny: Do you?

Mr. St-Amant: Yes.

Mr. Fraser: The example about the debit card was that the Canadian code of practice for consumer debit cards stipulates that a consumer should not be responsible for his losses if he has not contributed to the fraudulent use of his card. Not to be held responsible, he must advise the financial institution in a reasonable time, and he must collaborate in the inquiry related to the stolen card.

In the case we submitted to you, the consumer advised the financial institution 45 minutes after it was stolen; we think that is a reasonable amount of time. She also collaborated with the police inquiry. They found who stole the card and who used it to take the money from the account. Still, the response we received from the bank was that they were not responsible because the agreement they signed with the consumer stipulates that they are not responsible until they have been advised of the robbery or the—

Senator Kenny: I thought you said they were advised.

Mr. Fraser: They were advised, but after the robber took the money from the account.

Senator Kenny: I thought you said they were advised within 45 minutes.

Mr. Ribaux: But the robbery took place before the 45 minutes.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank all of you. I should point out that your appearance before the committee has been not only the longest but probably double the length of that of every other group of witnesses. Thank you very much for attending. We appreciate it.

l'argent, qu'on puisse ouvrir un compte. Cela, je le comprends fort bien.

Je comprends aussi fort bien que les banques devraient compenser sans délai les chèques émanant du gouvernement ou d'organismes publics. Mais je ne suis pas sûr qu'on devrait réclamer une modification de la loi pour les obliger à honorer un chèque en liquide, sans exiger de frais ou, si la personne n'a pas de compte, à régler un chèque du gouvernement ou d'un organisme municipal. Vous savez, ces gens-là, eux aussi sont là pour faire des affaires. Cela ne revient pas à dire qu'ils doivent faire main basse sur notre argent. Je ne pense pas qu'ils devraient vous faire attendre 30 jours dans le cas d'un chèque du gouvernement du Canada. Mais si une personne n'a pas de compte dans une banque, celle-ci devrait-elle ne rien faire payer?

M. St-Amant: En fait, c'est ce que les banques ont entrepris de faire dans le cas des effets émis par le gouvernement du Canada. L'article G-8, adopté par l'Association canadienne des paiements, est explicite. Toute personne en mesure de présenter une pièce d'identité ou deux, selon ce qui est exigé, doit pouvoir encaisser un chèque dans une banque.

Le sénateur Kenny: Et c'est juste?

M. St-Amant: Les banques semblent être d'accord avec cela.

Le sénateur Kenny: Et vous?

M. St-Amant: Oui.

M. Fraser: Pour ce qui est de la carte de débit, le code canadien de bonnes pratiques relativement aux cartes de débit bancaires, précise qu'un client ne devrait pas être tenu responsable des pertes s'il n'a pas lui-même contribué à l'utilisation frauduleuse de sa carte. Pour cela, il doit informer l'institution financière dans un délai raisonnable et collaborer à l'enquête conduite à ce sujet.

Dans le cas que nous vous avons cité en exemple, la consommatrice a informé son institution financière 45 minutes après avoir constaté la disparition de sa carte; nous estimons que c'est là un délai raisonnable. En outre, elle a collaboré à l'enquête policière. La carte volée a été retrouvée, et la police a arrêté le voleur qui avait vidé le compte. Et pourtant, la banque nous a indiqué qu'elle n'estimait pas être responsable parce que, dans l'entente signée par la cliente, il était stipulé que la banque n'est tenue d'assumer aucune responsabilité tant qu'elle n'a pas été informée du vol ou de...

Le sénateur Kenny: Mais vous venez de nous dire qu'elle a été informée.

M. Fraser: Oui, mais après que le voleur eut vidé le compte.

Le sénateur Kenny: Mais je croyais vous avoir entendu dire que la banque a été prévenue dans un délai de 45 minutes.

M. Ribaux: Oui, mais le vol a eu lieu dans ce délai-là.

Le président: Au nom du comité, je remercie tous nos panelistes. Je dois signaler que si votre comparution n'a pas battu des records de durée, nous vous avons sans doute gardé deux fois plus longtemps que les autres groupes. Merci beaucoup de votre témoignage que nous avons apprécié.

I would now ask the representatives of the Retail Council of Canada to come forward.

Ms Brisebois, we have read your brief. As you can tell, we are running late. Given the fact that the payments association issues are, in a sense, off the table for purposes of the current changes to be made in March, since they will be dealt with by the CP task force, and given the fact that your brief focuses overwhelmingly on the payments association issues and then on a series of other specific issues, I would ask you to make your comments brief and not focus on the payments issues. You will have lots of time to come back to us when the task force reports and as the payments task force gets into its business. Please focus on the other issues that are covered in your brief.

Thank you very much for attending. For the record, please identify your colleagues that are with you for the purposes of *Hansard* reporters.

Ms Diane Brisebois, President and CEO, Retail Council of Canada: My colleagues are Mr. Ray Bird, the vice-president, credit, for Sears and chairman of the Retail Council's Banking Committee, and Mr. Ken Morrison, president of Ken Morrison and Associates, our banking consultants.

There is an underlying problem with your suggestion simply because most of our concerns today are in respect of payments issues. In fact, we are asking the committee as well as the chair of the committee to consider the viability of the advisory committee's looking at payments and the fact that that committee will be asked to report only in 1998. Thus, several major issues regarding the Canadian Payments Association, the act, and the system itself will not be, we believe, addressed until probably the year 2000.

Our biggest concern, obviously, is that we have been told that most of the changes will be housekeeping changes.

The Chairman: Just so we are clear, the change is next March.

Ms Brisebois: That is correct. The other concern that the Retail Council has is the quality — I should not say "quality" since we have been asked to sit on the advisory committee. We are concerned that we will be facing the same problems and issues we have faced in the past, which is many people bringing their own agendas or wanting to support the status quo versus, as we would say, thinking outside the box and looking at the system and how it is provided today and how it should be provided in the future.

The Chairman: My dilemma is that knowing the procedure the government has adopted, and having talked at some length to the people involved, it is very clear that, however difficult it is from your point of view, no significant change to the payment system will be made in the legislation between now and March 31. It will await the outcome of the CPA task force, and no amount of pressure will change that. That is the direction the government is adopting.

Je vais à présent inviter les représentants du Conseil canadien du commerce de détail à s'avancer.

Madame Brisebois, nous avons lu votre mémoire. Comme vous pouvez le constater, nous sommes en retard. En un sens, nous avons mis de côté la question de l'Association des paiements, qui ne figurera pas au nombre des changements envisagés pour le mois de mars, cette question devant être abordée par le groupe de travail l'ACP. Or, comme mémoire porte essentiellement sur des questions touchant à l'Association des paiements, je vais vous demander de limiter vos commentaires et de ne pas vous attarder sur la question des paiements. Vous aurez amplement le temps de recomparaître devant nous après le dépôt du rapport du groupe de travail et une fois que le groupe de travail sur les paiements aura entrepris ses travaux. Je vous invite donc à vous concentrer sur les autres aspects que vous abordez dans votre mémoire.

Merci beaucoup de votre comparution. Je vous invite à nous présenter vos collègues, pour que les sténographes parlementaires puissent les mentionner dans le *hansard*.

Mme Diane Brisebois, présidente et chef de la direction, Conseil canadien du commerce de détail: Mes collègues sont M. Ray Bird, vice-président, Crédit, Sears Canada Inc. et président du comité des banques du Conseil canadien du commerce de détail, ainsi que M. Ken Morrison, président de Ken Morrison Consulting Inc., notre conseiller sur les banques.

Votre suggestion soulève un problème, parce que la plupart des préoccupations que nous sommes venus vous présenter aujourd'hui touchent au système des paiements. En fait, nous sommes venus demander au comité et à son président de déterminer s'il y a lieu que le comité consultatif, qui sera appelé à se pencher sur cette question, ne fasse rapport qu'en 1998. Dès lors, plusieurs grandes questions touchant à l'Association canadienne des paiements, à la loi et au système lui-même ne seront, selon nous, probablement pas abordées avant l'an 2000.

Bien évidemment, ce qui nous préoccupe le plus, c'est qu'on nous a dit que la plupart des changements seraient d'ordre administratif.

Le président: Pour que les choses soient claires, il s'agit des changements à apporter au mois de mars prochain.

Mme Brisebois: C'est exact. Ce qui nous inquiète le plus, c'est la qualité... Je ne devrais pas employer le mot de «qualité», car on nous a invités à siéger au comité consultatif. Ce que nous craignons, c'est de nous retrouver dans la même situation que par le passé, où la plupart des participants suivent leur propre programme ou sont favorables au statu quo, plutôt que de sortir un peu des cadres établis pour envisager le système dans sa globalité et voir comment il fonctionne aujourd'hui et comment il devrait fonctionner dans l'avenir.

Le président: Connaissant la procédure que le gouvernement a adoptée et m'étant sérieusement entretenu avec certaines des personnes concernées, je crains que le système des paiements ne fasse l'objet d'aucun changement dans la loi d'ici le 31 mars, même si cela vous apparaît maintenant difficile à accepter. Il faudra attendre que le groupe de travail sur l'ACP produise son rapport et aucune pression ne modifiera cet état de fait. Voilà l'orientation que le gouvernement a adoptée.

I know the makeup of the task force, and I know you are represented on the task force. At least that gives you the opportunity to have a direct input into what its ultimate report looks like.

Since you touched on two or three other issues in your report, I thought it would be more useful for us to focus on those now, simply because they are the ones that will be dealt with between now and March. I am not belittling the other issues that you touched on in your report; I am simply saying that from a practical standpoint they will not be changed until after the task force on the payment system reports.

Ms Brisebois: I am trying to recall the other two issues since most of our presentation was on the payments issue.

The Chairman: At the back of your report you had something on the cost of financial services, a bit on information privacy, and a piece on competitiveness or the lack thereof.

Mr. Ray Bird, Chairman, Banking Committee and Vice-President, Credit, Sears Canada Inc., Retail Council of Canada: Mr. Chairman, perhaps I can speak to that. What you are referring to when you talk about the cost of financial services is the area in which the banks have a tendency to introduce different payment systems, and over a period of time those systems are introduced at no cost to the consumer. Once the retailer has built the demand up to the point where it becomes of benefit to the financial institutions, the financial institutions impose tariffs, tariffs in most cases which, if you follow the process through, are actually what we might call money grabs. Particularly in a large retailer, we are passing those transactions to the bank at no cost, but the banks are reaching down to our point of sale or our cash terminals and tariffing those transactions.

The Chairman: Just for illustrative purposes, this could be a debit card transaction?

Mr. Bird: A debit card transaction or a credit card transaction and the new cash-less transactions that are coming in the future. The banks are reaching out of their realm and into the retailers' realm to control the customer at the point of sale and tariff that transaction, which we think is unfair both to the consumer and to the retailer. The banks should be only tariffing transactions when they reach into the bank's computer system, into the realm of the banking world.

The Chairman: Just to play that through, you are saying that they introduce new conveniences for free, get people "hooked" on them, and then at that point they introduce a fee, and in fact you end up paying part of that fee?

Mr. Bird: In most cases, the retailer ends up paying the fee, but we all know in the end result it is the consumer who pays the fee.

The Chairman: But direct payment of the fee —

Je connais la constitution du groupe de travail et je sais que vous y siégez. Au moins, cela vous donnera la possibilité de contribuer directement au rapport définitif.

J'ai pensé qu'il pourrait être plus utile pour nous de nous intéresser aux deux ou trois autres aspects que vous abordez dans votre mémoire, puisqu'il s'agit de questions qu'il faudra régler d'ici le mois de mars. Je ne veux pas minimiser les autres points dont vous traitez dans votre document, tout ce que je dis, c'est que, d'un point de vue pratique, ces aspects ne seront pas modifiés avant que le groupe de travail sur le système des paiements ait déposé son rapport.

Mme Brisebois: J'essaie de me souvenir de quels autres aspects il s'agit, parce que le gros de notre présentation devait porter sur le système des paiements.

Le président: Dans les dernières pages, vous parlez du coût des services financiers, un peu de la protection des renseignements personnels et un peu de la concurrence ou de l'absence de concurrence.

M. Ray Bird, président, comité des banques, Conseil canadien du commerce de détail et vice-président, Crédit, Sears Canada Inc.: Monsieur le président, je pourrai peut-être vous parler de cela. À propos des coûts des services financiers, nous voulons en fait parler des différents systèmes des paiements que les banques ont tendance à adopter de temps en temps, sans qu'il en coûte rien au client au début. Une fois que le détaillant a stimulé la demande au point où l'opération peut devenir intéressante pour les institutions financières, celles-ci prélèvent un pourcentage sur toutes les opérations. Quand on y regarde de près, ce pourcentage s'apparente en fait à une dime. Les gros vendeurs au détail, surtout eux, font profiter les banques de ces transactions, sans qu'ils leur en coûtent rien, alors que celles-ci viennent piocher dans nos caisses, à nos points de vente, en faisant payer les transactions en question.

Le président: Pour préciser la chose, pourrait-il s'agir d'une transaction sur carte de débit?

M. Bird: D'une transaction sur carte de débit ou sur carte de crédit, et même d'une transaction avec escompte, qu'on annonce pour bientôt. Ce faisant, les banques sortent de leur champ d'action pour pénétrer dans celui du détaillant afin de contrôler leur client au point de vente et de facturer les transactions, ce que nous estimons injuste envers le client et envers le détaillant. Les banques ne devraient imposer de frais qu'au moment où le produit des transactions arrive dans leur système informatique, c'est-à-dire dans leur univers.

Le président: Revenons un peu sur ce que vous avez dit, à savoir que les banques introduisent de nouveaux services gratuitement, «accrochent» les gens et qu'après cela elles imposent un droit que vous payez en partie?

M. Bird: Dans la plupart des cas, ce sont les détaillants qui paient les droits en question, mais nous savons tous qu'au bout du compte, c'est le client qui finit par les payer.

Le président: Mais le droit prélevé au titre du paiement direct...

Mr. Bird: Is paid by the retailer.

The Chairman: For example, with a debit card transaction, the holder of the debit card does not pay the fee; the retailer paying the sale for which the debit card was used pays the fees.

Mr. Bird: The holder of the card pays a fee to the bank on the back end. The retailer pays a fee for every transaction that goes through his point of sale terminals.

The Chairman: Is that different from a credit card? You pay a fee on a credit card, too, do you not?

Mr. Bird: It is not different, but why should banks be able to reach down into the relationship between a retailer and his consumer and tariff the transaction? Eventually, every transaction that takes place in the Canadian retail environment will be tariffed by the banks. We suggest to you that that is not where the banks should be getting their revenue. The banks should be getting their revenue from transactions that are taking place within their own infrastructure and their own four walls.

The Chairman: Explain something to me. A debit card transaction clearly impacts on the bank. The nature of a debit card transaction is that the transaction moves money out of the customer's account into your account.

Senator Kenny: It is painless.

The Chairman: In theory. My point is that that is surely reaching into the banks. Surely, banks are entitled to charge something for that.

Mr. Ken Morrison, Banking Consultant and President, Ken Morrison Consulting Inc., Retail Council of Canada: Mr. Chairman, the issue around costs is that when the financial institutions instituted debit cards as a new service, that required retailers to incur a number of additional costs. For instance, another telephone line into the store was required. The terminal that sits on the counter had to be rented.

The Chairman: That is if you wanted to take a debit card.

Mr. Morrison: That is right.

The Chairman: That decision was yours.

Mr. Morrison: That is quite true. The decision is up to the retailer. If you look down a row of retailers on a street, if one or two accept them, then the majority are almost forced to accept them in order to remain competitive for selling products to consumers in that particular area. One could say that it is not truly something that is up to a retailer to do. They are almost in a position of having to do it, once one or two retailers start to accept it.

The Chairman: I have grave difficulty with that argument, because that is precisely the argument that retailers have used against extended shopping hours originally into nights and then on Sundays. It was on the ground that if one or two people did it, then everyone had to do it and, therefore, the law ought to prevent one or two people from doing it. If someone wants to offer a new

M. Bird: Il est acquitté par le détaillant.

Le président: Donc, dans le cas d'une transaction sur carte de débit, le détenteur de la carte ne paie rien, c'est le détaillant qui doit acquitter les droits exigés?

M. Bird: Le détenteur de la carte paie un droit à la banque, à l'autre bout. Le détaillant, lui, verse un droit pour chaque transaction effectuée à son point de vente.

Le président: Est-ce différent par rapport à ce qui se passe dans le cas d'une carte de crédit? Vous payez aussi un droit pour les cartes de crédit, n'est-ce pas?

M. Bird: Non, ce n'est pas différent, mais pourquoi les banques devraient-elles s'immiscer dans la relation entre le détaillant et son client en prélevant un droit sur les transactions? Il arrivera un moment où les banques prélèveront un droit pour toutes les transactions prenant place dans le milieu de la vente au détail au Canada. Eh bien nous, nous estimons que ce n'est pas ainsi qu'elles devraient faire recette. Elles devraient se payer sur les transactions se déroulant dans leur propre infrastructure, entre leurs quatre murs.

Le président: Expliquez-moi une chose. Il ne fait aucun doute qu'une transaction sur carte de crédit oblige la banque à intervenir. Par sa nature même, cette transaction sous-entend un transfert d'argent du compte du client à votre compte.

Le sénateur Kenny: Elle ne le sent pas passé.

Le président: En théorie. Ce que je veux dire, c'est que la banque est obligée d'intervenir et que, à ce titre, elle a très certainement le droit de réclamer des frais.

M. Ken Morrison, conseiller sur les banques, Conseil canadien du commerce de détail et président, Ken Morrison Consulting: Monsieur le président, toute cette question tient à une chose: quand les institutions financières ont proposé les cartes de débit en tant que nouveau service, les détaillants ont dû absorber un certain nombre de coûts supplémentaires, comme ceux de l'installation d'une ligne additionnelle et de la location d'un terminal.

Le président: À condition de vouloir accepter les cartes de débit.

M. Morrison: C'est exact.

Le président: Et ça, c'était votre choix.

M. Morrison: Tout à fait. C'est un choix du détaillant. Mais si, dans une même rue, un ou deux détaillants acceptent cette carte, alors presque tout le monde est obligé de l'accepter pour être compétitif et parvenir à vendre son produit dans ce secteur. On pourrait également soutenir que cela n'est pas entièrement le fait des détaillants. Ils n'ont quasiment pas le choix, dès lors qu'un ou deux concurrents acceptent la carte.

Le président: Votre argumentation me pose problème, parce qu'elle reprend essentiellement les arguments invoqués par les détaillants quand ils se sont opposés à la prolongation des heures d'ouverture des magasins, d'abord pour les soirs puis pour les dimanches. Ils prétendaient que si un seul d'entre eux le faisait, tout le monde devrait le faire et qu'il fallait donc empêcher la

service, he is entitled to offer the new service. If people do not want to take it, they do not have to take it. If competitive pressure forces them to take it, then they take it.

Ms Brisebois: I should like to address this point, because you have asked us not to speak about the Canadian payments system. In fact, we are speaking about the payments system indirectly since debit is part of that system.

The point we are trying to make here, which is very much part of the position paper, is that we are not against the debit system or against electronic payments systems. However, we are quite concerned about the costs related to the provision of those services to retailers and consumers, specifically because consumers and retailers are not part of the process. They were not invited at the beginning to discuss the technology or the costs. That is the reason why, for many years, you could walk into small convenience stores and see two or three machines on the counter and not just one, while in many other countries that technology had already been integrated.

You should also be aware that the machines you see on retail counters are purchased or leased through financial institutions. Retailers cannot purchase or lease those machines through anyone else. The average cost is between \$35 and \$50 per month per machine.

Mr. Chairman, I would like to respond as well to what you just mentioned about store hours and two or three retailers. I think it would be naive for us to really believe that retailers have a choice. If you are a convenience store and you have a Wal-Mart and a Loblaw's across the street, I can assure you that you have little choice. However, it would be refreshing if those retailers who are delivering the debit payment service to the consumer could be involved in the discussions at the beginning.

Retailers certainly have not been reporting profits, and I think that is pretty clear. What they have been doing in the last 10 years, though, is looking at the supply-chain management, the way they deliver the product to the consumer. They have tried to take the cost out of the supply chain so that the product is competitively priced. That is simply what we are asking the financial institutions to do. We are saying there are cheaper and more cost-effective ways of delivering this service.

The last point I would make on the debit issue is that, if we are not involved in developing that system and if we do not have some say in how it is delivered to the consumer, then we can have a real problem. For example, if you are in a store two days before Christmas and you have your debit card and you want to pay for your merchandise and then that machine does not work, you will walk away convinced the retailer does not know how to use the technology or that he is having a problem in the store.

chose par le biais d'un règlement. Mais si quelqu'un veut offrir un nouveau service, il doit pouvoir le faire. Si les gens ne veulent pas en profiter, libre à eux. Et si, à cause des pressions de la concurrence, ils sont contraints de s'en prévaloir, alors qu'il en soit ainsi.

Mme Brisebois: J'aimerais intervenir ici, parce que vous nous avez demandé de ne pas parler du système canadien des paiements. En fait, nous en parlons indirectement, puisque les cartes de débit en font partie.

La position que nous sommes venus défendre ici, est qui va tout à fait dans le sens de celle du Livre blanc, c'est que nous ne sommes pas contre le système de carte de débit, ni contre les paiements électroniques. Ce qui nous préoccupe, ce sont les droits que les banques exigent des détaillants et de leurs clients au titre de la prestation de ces services, surtout parce que ni les uns ni les autres n'ont voix au chapitre. On ne les invite pas, au début, à exprimer leurs points de vue sur la technologie ni sur les coûts de l'opération. Voilà pourquoi, depuis plusieurs années déjà, vous trouvez dans les petits dépanneurs deux ou trois machines sur le comptoir, plutôt qu'une seule comme cela se fait dans d'autres pays où l'on a opté pour une technologie intégrée.

Vous devez également savoir que les machines situées dans les points de vente sont achetées ou louées auprès des institutions financières. Les détaillants ne peuvent se les procurer nulle part ailleurs. Il leur en coûte en moyenne 35 \$ à 50 \$ par mois par machine.

Monsieur le président, je tiens également à répondre à ce que vous venez de dire sur les heures d'ouverture des magasins et d'un mouvement qui serait amorcé par deux ou trois détaillants. Je pense qu'il serait, de notre part, naïf de croire que les détaillants ont le choix. Je peux vous garantir qu'un dépanneur situé vis-à-vis d'un Wal-Mart ou un Loblaw's n'a pas beaucoup de choix. Et pourtant, ce serait tellement rafraîchissant si les détaillants qui offrent les services de paiement par carte de débit à leurs clients pouvaient participer aux discussions à ce sujet, au tout début.

C'est évident que les détaillants n'ont pas profité de la chose. Ce qu'ils font depuis 10 ans, c'est qu'ils décortiquent la gestion du processus d'approvisionnement, la façon dont ils mettent leurs produits à la disposition du client. Ils ont essayé de ne pas répercuter les coûts de leurs services sur le processus d'approvisionnement pour proposer leurs produits à des prix compétitifs. Et c'est précisément ce que nous demandons aux institutions financières de faire. Nous prétendons qu'il existe des façons moins coûteuses et plus rentables d'offrir ce genre de service.

Enfin, toujours au sujet de la question des cartes de crédit, je tiens à dire que si nous ne sommes pas invités à participer à l'élaboration de ce système et que nous n'avons pas notre mot à dire quant à la façon dont le service est offert au client, alors nous sommes confrontés à un véritable problème. Par exemple, si vous vous retrouvez dans un magasin deux jours avant Noël, que vous vouliez payer vos achats à l'aide de votre carte de débit, et que la machine ne fonctionne pas, vous ferez demi-tour convaincu que le détaillant ne sait pas utiliser sa machine ou qu'il éprouve d'autres difficultés dans son magasin.

It is extremely difficult, because we are living in an electronic payments environment. If it is to be delivered at the retail level, then there must be some way to ensure that retailers as a group have some say in how the technology is developed and how costs can be taken out of the system so that no one suffers because of having to deliver the service.

Senator Kenny: Obviously, it is in the banks' interest to see that they resolve your Christmas rush problem, because if that debit system is not functioning right, then they are also not collecting the fat fees that you are complaining about. I have a feeling that that is simply a question of you folks having a chat and talking about your volumes at Christmastime. You are shaking your head, but I am telling you that the banks like to make money just as much as you folks do.

I have some concerns about debit cards that I do not really understand, and perhaps this committee can assist me with them. When debit cards were brought in, I thought they were a terrific idea, until I learned that there were charges at both ends. Both the user and the store are charged. I have no difficulty with the stores being charged, because I can see where tremendous savings will accrue to the stores. They do not have to have people counting cash or processing credit card slips. I can see where there are certainly potential economies for a merchant using a debit system over cash or other forms of payment.

However, I have never quite understood how the banks priced this thing. There is no question in my mind that a debit card is a terrific deal for the banks. My view at least to date has been that I have not understood why they have been dinging the consumer. I would be happy if you folks could expose for the benefit of the committee what you think the real cost on this exercise is to the banks. What are the capital costs to the banks of putting in this equipment compared with your capital costs? What are their operating costs compared with your operating costs? That would give me some insight into how debit cards function.

Mr. Bird: I heard you say, senator, that retailers save money because they do not have to count cash or process credit slips. The reality is that we are not sure in the debit card environment at this point whether our cash requirement will go down or up, simply because of the fact that we still have cash sales and we still have to count that cash. The reality is that the banks are now proposing, on a very limited scale, but it is growing on a daily basis, that consumers be afforded the opportunity when they do a debit card transaction to be able to receive a cash advance as part of that transaction.

I suggest to you that as part of that process they are in effect shifting the transactions that are taking place from their brick and mortar to our brick and mortar. In the end result, most retailers — and I am particularly concerned about the smaller retailers who do

Tout cela est excessivement délicat, parce que nous vivons dans un environnement où les paiements se font par voie électronique. Si les transactions doivent se faire ainsi au point de détail, alors il faudrait que d'une façon ou d'une autre le groupe des détaillants ait son mot à dire dans la façon dont il convient de développer la technologie et dont on peut réduire les coûts du système, pour que ceux qui offrent le service n'aient pas à en souffrir.

Le sénateur Kenny: De toute évidence, c'est dans l'intérêt des banques de résoudre les problèmes d'encombrement à Noël, parce que si le système de prélèvement direct ne fonctionne pas bien, elles ne pourront pas percevoir les frais élevés dont vous vous plaignez. J'ai l'impression que vous n'avez qu'à vous entendre, vous et la banque, et à réfléchir à ce que peuvent être vos volumes de vente à l'époque de Noël. Vous pouvez bien nier de la tête, mais tout ce que je peux vous dire, c'est que les banques ont autant envie que vous de faire de l'argent.

Il y a une chose que je ne comprends pas dans le cas des cartes de débit, et peut-être que ce comité pourrait m'aider. Quand on a adopté les cartes de débit, j'ai trouvé que c'était une idée formidable, jusqu'à ce que j'apprenne que les banques imposent des frais aux deux parties d'une même transaction. En effet, le consommateur et le magasin doivent payer quelque chose. Je ne trouve pas gênant que les magasins paient un droit, parce que le système leur permet de réaliser d'énormes économies. Ils n'ont plus besoin de mobiliser du personnel pour compter l'argent liquide ou traiter les talons de cartes de crédit. Je conçois tout à fait qu'un commerçant puisse réaliser certaines économies en optant pour le système Interac plutôt qu'en acceptant de l'argent liquide ou d'autres formes de paiement.

En revanche, je n'ai jamais vraiment compris sur quoi les banques se fondent pour fixer leur tarif. Quant à moi, il ne fait aucun doute que les cartes de débit sont une occasion d'affaire en or pour les banques. Personnellement, jusqu'ici, je n'ai pas compris pourquoi elles demandent autant à leurs clients. J'aimerais que vous nous disiez ce qu'il en coûte vraiment aux banques, selon vous. Quels sont les frais d'immobilisation qu'elles doivent assumer pour mettre en oeuvre ce genre d'équipement, par rapport votre situation à vous? À combien se chiffrent leurs frais d'exploitation, par rapport aux vôtres? Cela pourrait me donner une idée de la façon dont fonctionnent les cartes de débit.

M. Bird: Sénateur, je vous ai entendu dire que les détaillants économisent de l'argent parce qu'ils n'ont plus à compter l'argent liquide ni à traiter les récépissés de cartes de crédit. En fait, nous ne savons pas, dans le contexte des transactions par cartes de débit, si notre volume de transaction en liquide va augmenter ou diminuer, parce qu'il est un fait que nous continuons à recevoir de l'argent liquide et à le compter. D'ailleurs, les banques proposent maintenant — et même si c'est à une échelle restreinte, cela arrive de plus en plus tous les jours —, que nous donnions la possibilité aux clients de percevoir du liquide lors d'une transaction effectuée sur carte de débit.

Eh bien, j'estime que les banques sont en train de nous refiler une partie de leurs responsabilités. Au bout du compte, la plupart des détaillants — et ce sont surtout les petits détaillants, qui disposent d'une trésorerie limitée, qui m'inquiètent — seront

not have significant cash flow — will be required to carry more cash on their premises in order to take care of these cash advances.

Senator Kenny: The banks have put the case to me that the typical grocery store which once had five or six people who sat upstairs to count the tens and the twenties no longer have those people doing that. They have just two. That is because folks are using these debit cards and so there is a real saving to the merchant in that respect. Are you telling me that is not true?

Mr. Bird: I am telling you that that is not true in the department store environment. I am sure it is not true in the "mom and pop" store environment. I am telling you I am sure it is true in the case of telephone companies that do not have to count the cash through their pay phones. It is true in the case of grocery stores, because 99 per cent of their sales transactions are in cash. It is probably true in some transit systems that allow debit transactions, but that is only a small proportion of the transactions we are talking about.

Senator Kenny: So it is a mix. It depends on where you are.

Mr. Morrison: While there is some saving in some of those institutions, it is just outgoing. The costs of accepting the debit cards are also high. This is what we are saying with regard to the 1997 legislation. It requests of financial institutions that there be some degree of depth in the inquiry into the costs behind their service charges.

Senator Kenny: When do they get a payback? Can you help me out on that? When does a bank get a payback, if they put one of these things in?

Mr. Morrison: For financial institutions, a lot of their payback came when they installed automated banking machines. Exactly the same cards that were used in banking machines are used for Interac direct payment when customers use them in stores, so there is no additional cost at all for the card or for managing the card and the account. What the financial institutions are doing is saving more costs, because every time the card is used it is an electronic transaction through the account in the bank and is therefore of less cost to the bank.

Senator Kenny: It is much cheaper than a cheque.

Mr. Morrison: Correct. They are also passing on costs to the retailers, because the retailers are renting or leasing the communication line. The retailer is paying the bank a rental charge for the terminal that sits on the counter.

The Chairman: Are these services priced the same in Canada? I do not mean the amount, but is the pricing method the same in Canada as it is in the States? Does the retailer pay a fee?

tenus d'avoir plus d'argent liquide dans leur magasin pour pouvoir répondre aux demandes d'avance de fonds.

Le sénateur Kenny: D'après ce qu'elles m'ont dit, les banques estiment que l'épiciier normal, qui employait avant cinq ou six personnes pour compter les billets de dix et de vingt, n'ont plus besoin de ce personnel aujourd'hui. Ils n'en ont plus que deux. Et tout cela, c'est parce que les gens utilisent les cartes de débit qui permettent donc aux commerçants de réaliser de véritables économies. Êtes-vous en train de me dire que ce n'est pas le cas?

M. Bird: Je vous dis que ce n'est pas le cas des magasins à rayons et ce n'est certainement pas le cas du magasin du coin. Je suis certain, par ailleurs, que c'est le cas des compagnies de téléphone qui n'ont plus à comptabiliser les pièces dans les téléphones publics. C'est certainement vrais pour les épiciers, parce que 99 p. 100 de leurs ventes se font en liquide. C'est probablement vrai pour certaines compagnies de transport public qui acceptent les cartes de débit, mais tout cela ne constitue qu'un faible pourcentage des transactions dont nous parlons.

Le sénateur Kenny: Il existe donc plusieurs possibilités. Tout dépend de ce que vous faites.

M. Morrison: Certains de ces établissements réalisent effectivement quelques économies, mais ça arrive comme ça. Il ne faut pas oublier qu'il leur en coûte cher pour accepter les cartes de débit. Voilà qui explique notre position à propos de la loi de 1997. Nous demandons que les institutions financières soient appelées à fournir des renseignements un peu plus sérieux quant aux coûts justifiant les frais de service qu'elles exigent.

Le sénateur Kenny: Et quand se paient-elles? Pouvez-vous m'aider à ce propos? Quand les banques récupèrent-elles leur argent, après avoir mis sur pied un tel système?

M. Morrison: Les institutions financières se sont en grande partie remboursées en installant les guichets automatiques. Plus tard, les clients ont pu utiliser les cartes qui leur servaient dans les guichets automatiques pour effectuer des paiements directs Interac dans les magasins, de sorte que les banques n'ont pas eu à subir de coûts supplémentaires pour les cartes, ni pour la gestion des cartes et celle des comptes bancaires. En fait, les institutions financières économisent plus, parce que chaque fois qu'une carte est utilisée, elle permet une transaction électronique dans le compte bancaire et il en coûte ainsi moins à l'institution.

Le sénateur Kenny: C'est beaucoup plus économique qu'un chèque.

M. Morrison: Tout à fait. De plus, les banques ont répercuté leurs coûts sur les détaillants, qui doivent louer ou acheter à bail une ligne de communication. Le détaillant verse des frais de location de terminal à la banque.

Le président: Est-ce que tous ces services font l'objet d'une tarification identique au Canada? Je ne veux pas parler de montant, mais de méthode de tarification. Est-ce la même au Canada et aux États-Unis? Est-ce que le détaillant doit acquitter un droit?

Mr. Morrison: No. Canada has a rather unusual pricing system now. I will use Australia as a good comparison. In Australia, when a retailer accepts a debit card issued by the bank, the retailer is compensated by the bank for accepting that card. If there is a 15 cent charge, let us say, to the consumer at the bank end for that transaction, five cents of it would go to the bank and ten would go to the retailer.

Senator Meighen: Is that a legislated requirement?

Mr. Morrison: No.

Senator Meighen: Or is that something that competitive forces brought about?

Mr. Morrison: It was brought about by competitive forces. In Australia, as the system developed, there was the same type of argument that we have had in Canada. There is an equivalent of the Canadian Payments Association in Australia.

Senator Kenny: Why does the consumer not get the discount? The consumer is not writing the cheque and causing the costs. The consumer, by using the debit card, is really simplifying the task for you folks, because there is no credit risk involved for you. The consumer is also simplifying it for the bank.

Mr. Morrison: The costs are lower to the bank, clearly. We are suggesting they should be lower all around, to everyone involved.

Senator Kenny: But they are lower to you too.

Ms Brisebois: In Australia, the cost is lower as well to the consumer.

The Chairman: I realize these issues will be dealt with by the terms of reference to the Payments Task Force and I recognize this question cannot be dealt with between now and the revised act at the end of March, but as I listened to you and as I read your brief, part of your argument seems to be that one ought to legislate or regulate, however you want to put it, the kinds of fees that financial institutions can charge retailers. In other words, we ought to say, "Thou shalt not, in this case for this kind of transaction, allow the banks to charge the retailers a fee."

Mr. Morrison: No, we are not suggesting that there be any legislation to that effect at all. What we are suggesting specifically is that the proposed changes in the 1997 legislation do, in fact, deal with the cost-pricing issue of financial services to consumers.

The Chairman: What does that mean?

Mr. Morrison: Looking at the costs behind the pricing of these services to consumers, we are suggesting that that same approach be included in looking at the costs of financial services to businesses, including retailers.

Senator Kenny: Why does the market not solve this thing?

The Chairman: Of all the sectors of the Canadian economy that I would have expected not to come before us and say that we

M. Morrison: Non. Au Canada, le système de tarification est plutôt inhabituel pour l'instant. La situation de l'Australie peut permettre une bonne comparaison. Là-bas, quand un détaillant accepte une carte de crédit d'une banque, celle-ci le compense pour les transactions. Si elle prélève, par exemple, un droit de 15c. à son client, elle conserve 5c. et remet 10c. au détaillant.

Le sénateur Meighen: Est-ce la loi qui l'exige?

M. Morrison: Non.

Le sénateur Meighen: Est-ce par le jeu de la concurrence?

M. Morrison: Oui. Quand il a été question de mettre le système sur pied, en Australie, les gens ont invoqué le même type d'arguments que ceux que nous avons tenus, ici au Canada. De plus, en Australie, on retrouve la même chose que l'Association canadienne des paiements.

Le sénateur Kenny: Pourquoi le consommateur, lui, ne bénéficie-t-il pas d'une remise? Après tout, il ne rédige pas de chèque et n'occasionne aucun coût. En utilisant sa carte de débit, le consommateur vous simplifie la tâche, parce que vous ne prenez aucun risque sur le plan du crédit. Il simplifie aussi le travail de la banque.

M. Morrison: Les coûts sont effectivement moindres pour la banque. Nous estimons qu'ils devraient être moindres pour tout le monde.

Le sénateur Kenny: Mais ils sont moindres en ce qui vous concerne aussi.

Mme Brisebois: En Australie, les consommateurs aussi s'y retrouvent.

Le président: Je me rends bien compte que toutes ces questions se retrouveront dans le mandat du Groupe de travail sur le système de paiement et j'admets qu'on ne peut pas vraiment les aborder entre maintenant et le moment où la loi sera révisée, à la fin de mars. Mais en vous écoutant et à la lecture de votre mémoire, j'ai l'impression que vous réclamez la législation ou la réglementation, comme vous voulez, du genre de frais que les institutions financières imposent aux détaillants. Autrement dit, vous voudriez qu'il soit interdit aux banques, pour ce genre de transaction, d'imposer des frais aux détaillants.

M. Morrison: Non, ce n'est pas du tout ce que nous voulons, nous suggérons que les changements qu'on se proposera d'apporter à la loi de 1997 traitent effectivement du recouvrement des coûts par les institutions financières, auprès de leurs clients.

Le président: Qu'est-ce que cela veut dire?

M. Morrison: Nous recommandons, lors de l'examen des coûts justifiant la tarification de ces services, d'adopter la même approche que pour le coût des services financiers offerts aux entreprises, notamment aux détaillants.

Le sénateur Kenny: Pourquoi le marché ne pourrait-il pas régler cela?

Le président: Je ne me serai certainement pas attendu à ce que ce soit le secteur de la vente au détail, qui, entre tous, vienne nous

should look at the price-cost issue, it would have been the retail sector. What am I missing here?

Ms Brisebois: The CPA is a perfect example. We propose in our paper that it be more like the retail sector, where there is competition, and where all of the different stakeholders are at the table. That is the key. If you look at the board of Interac or at the board of the CPA, the analogy, unfortunately, that is used in the retail sector is that the prisoners are running the correctional facilities.

The Chairman: Around here they usually talk of inmates, and they are referring to a different kind of institution.

Ms Brisebois: I am sure they do. Regardless of the different expressions that are used, what we are saying, senator, is that we need more competition within that market, specifically within the Canadian payments environment. Obviously, we do not seem to be able to convince you, but we do not think that more regulation is necessarily the answer. We are saying the system should be opened up and there should be more competition.

The Chairman: On the issue of the CPA, I think this committee was the first one in Ottawa to start a debate by saying that the CPA needed to be opened up. We have been on record for a long time as saying that. Unfortunately, we cannot deal with that issue today, simply because of the legislative process the government has embarked on. The issue of opening up the CPA has been something that this committee has advocated for at least a decade.

All I am saying is that the government has embarked on a policy development process, which you yourself are part of, that will lead to those changes not coming for probably another three years, I would guess. We are sympathetic on that score. We do not have any problem on that. It is just some of your individual comments that I would have some difficulty with, and I would guess, from his questions, so does Senator Kenny.

Ms Brisebois: I think, senator, it is a misunderstanding more than anything else, because, on the contrary, we would like to have more competition in the marketplace. We have become experts at taking costs out of the system and at trying to deliver the most competitive pricing to the consumer, not passing it on. So I think we agree. We are basically asking the financial institutions to live within the reality of the marketplace.

The Chairman: Which they are not doing because they control the CPA.

Ms Brisebois: Yes, and they control a lot of other environments. Interac is another issue. I think that makes it more difficult for stakeholders and consumers to get more services at a more competitive price.

Senator Kenny: Is Interac part of the CPA?

The Chairman: No, but it is controlled by the same people. By the way, who is the member representing the retail council on the issue of the CPA?

dire que nous devrions nous pencher sur la relation entre les prix et les coûts. Suis-je passé à côté de quelque chose?

Mme Brisebois: L'APC illustre parfaitement notre propos. Dans notre mémoire, nous proposons que les choses se passent un peu comme dans le cas du secteur de la vente au détail, où il y a une concurrence et où tous les intervenants s'assoient autour d'une même table. C'est ça qu'il faut. Quand on regarde ce qui se passe au niveau du conseil d'Interac ou du conseil de l'ACP, on comprend malheureusement l'analogie que l'on fait dans le secteur de la vente au détail, à savoir que ce sont les prisonniers qui gèrent les centres correctionnels.

Le président: Ici, on parle plutôt de détenus et il est alors question d'un autre genre d'institution.

Mme Brisebois: Je n'en doute pas. Mais peu importe les expressions utilisées, ce que je veux dire, sénateur, c'est que nous devons favoriser une plus grande concurrence sur le marché, surtout en ce qui concerne le système canadien des paiements. À l'évidence, il semble que nous ne n'arrivons pas à vous convaincre, mais nous n'estimons pas que la solution soit de plus réglementer. Nous disons qu'il faudrait ouvrir le système et favoriser la concurrence.

Le président: À propos de l'ACP, il faut souligner que c'est notre comité qui, à Ottawa, a lancé le débat en disant qu'il fallait ouvrir ce système. Nous sommes connus pour avoir recommandé cela de longue date. Malheureusement, nous ne pouvons traiter de cette question aujourd'hui, simplement à cause du processus législatif que le gouvernement a entamé. Notre comité recommande de l'ouverture de l'ACP depuis 10 ans.

Tout ce que je veux dire, c'est que le gouvernement s'est lancé dans un processus d'élaboration de politiques, dont vous faites vous-mêmes partie, et qui ne devrait pas donner lieu à des changements avant, selon moi, trois autres années. Nous vous comprenons bien à ce sujet et nous sommes de votre côté. Mais j'ai de la difficulté à comprendre certaines de vos remarques, tout comme le sénateur Kenny, je crois, à en juger par ses questions.

Mme Brisebois: Sénateur, je crois qu'il s'agit plus d'un malentendu que d'autre chose, parce qu'au contraire, nous aussi, nous souhaiterions plus de concurrence sur le marché. Nous sommes devenus des experts en matière de réduction des coûts et de tarification concurrentielle, pour ne pas répercuter nos coûts sur le consommateur. Donc, je crois que nous sommes d'accord. Nous demandons essentiellement aux institutions financières de vivre avec la réalité du marché.

Le président: Ce qu'elles ne feront pas, parce qu'elles contrôlent l'ACP.

Mme Brisebois: Oui, et bien d'autres secteurs. Interac est un autre cas. Je crois qu'il est de plus en plus difficile, pour les commerçants et les consommateurs d'obtenir plus de services à des prix plus concurrentiels.

Le sénateur Kenny: Est-ce qu'Interac fait partie de l'ACP?

Le président: Non, mais il est contrôlé par les mêmes gens. Soit dit en passant, qui représente le Conseil canadien du commerce de détail sur cette question de l'ACP?

Ms Brisebois: I am.

The Chairman: Has that task force met yet?

Ms Brisebois: No.

The Chairman: I know it has been named but I did not know if it had actually started.

Ms Brisebois: They are having problems setting up the date for the first meeting. It will probably meet around the end of November or early December for the first time.

The Chairman: It was announced in August. That is an interesting observation in and of itself.

Ms Brisebois: Before we leave, senator, I do not know how this could be done, but we would certainly appreciate your support by way of having a keen interest on the progress of this advisory committee, and whether indeed it is dealing with the issues in an objective manner.

The Chairman: We will attempt to do that. As I say, for some time, we have argued that the CPA should be opened up and it should not simply be controlled as it is, recognizing that the payments system needs to maintain the security element. There should be a way of opening it up while at the same time maintaining the security of the system. I will, on behalf of the committee, attempt to talk to the co-chairs and find out how it is going.

Senator Kenny: Does the Retail Council of Canada communicate with us regularly? Do you write to our chairman and keep him apprised of how it is working? If you do not, why not?

Ms Brisebois: This is not a new issue. We have been preparing briefs and speaking about the problems within the CPA since its inception.

The Chairman: It goes back a long time.

Ms Brisebois: Yes.

The Chairman: Thank you very much for appearing here this afternoon.

Senators, our final witness is from Trimark Investment Management Inc. Mr. Badeau is Senior Vice-President and Chief Financial Officer.

Mr. Badeau, your brief also focuses primarily on changes to the CPA. You have built your brief around the chapter in the white paper which deals with reviewing the payments system.

As I read your paper, it was hard to tell if anything specific could be dealt with between now and the end of March when the acts are revised. Your main issue, which has to do with payable-through drafts for non-CPA members, will be dealt with by the payments system task force. Is there anything specific, other than those broad payments issues, that we can help you with today?

Mme Brisebois: Moi.

Le président: Est-ce que le groupe de travail s'est déjà réuni?

Mme Brisebois: Non.

Le président: Je savais qu'il avait été constitué, mais je ne savais pas s'il avait déjà commencé ses travaux.

Mme Brisebois: Les gens ont de la difficulté à s'entendre sur une date pour la première rencontre. Le comité se réunira sans doute à la fin de novembre ou au début de décembre pour la première fois.

Le président: On avait annoncé cette première réunion en août. Voilà une remarque intéressante en soi.

Mme Brisebois: Avant que nous ne partions, sénateur, je ne sais pas comment on pourrait s'y prendre, j'apprécierais que vous nous accordiez votre appui en montrant l'intérêt que vous portez au comité consultatif et au fait qu'il traitera de ces questions de façon objective.

Le président: Nous allons nous y efforcer. Comme je le disais, cela fait longtemps déjà que nous soutenons qu'il faut ouvrir l'ACP et ne pas nous contenter de la contrôler dans son état actuel, étant entendu que le système des paiements est là pour assurer une certaine sécurité. Il devrait être possible de l'ouvrir tout en maintenant la sécurité du système. Mais je compte, au nom du comité, essayer de lier langue avec les coprésidents pour savoir ce qu'il advient.

Le sénateur Kenny: Est-ce que le Conseil canadien du commerce de détail communique avec nous de façon régulière? Est-ce que vous écrivez à notre président pour le tenir au courant de la façon dont les choses fonctionnent? Si non, pourquoi ne le faites-vous pas?

Mme Brisebois: Ce n'est pas là quelque chose de nouveau. Nous rédigeons des mémoires au sujet de l'ACP et de ce genre de problème depuis la création de l'association.

Le président: Donc ça remonte à longtemps.

Mme Brisebois: Oui.

Le président: Merci beaucoup de votre témoignage de cet après-midi.

Collègues sénateurs, notre dernier témoin représente Trimark Investment Management Inc.; il s'agit de M. Badeau qui est vice-président principal et chef des services financiers.

Monsieur Badeau, dans votre mémoire vous traitez principalement des changements à apporter à l'ACP. Vous avez articulé votre mémoire autour du chapitre du Livre blanc traitant de la refonte du système des paiements.

À la lecture de votre mémoire, j'ai eu de la difficulté à déterminer si nous pourrions traiter de quoi que ce soit avant le mois de mars, c'est-à-dire avant que le projet de loi ne soit amendé. Le thème central de votre proposition, qui touche aux effets de paiement indirect sur les entités qui ne sont pas membres de l'ACP, sera confié au groupe de travail chargé d'analyser le système des paiements. Pourrions-nous vous être utile dans quoi que ce soit d'autre, à part donc des grandes questions liées au système des paiements?

Mr. Badeau: We feel that the issue of payable-through drafts is subject to the interpretation of the CPA. It is not something written in the act itself.

The Chairman: Could you explain it then, please?

Mr. Badeau: We, as Trimark, recently purchased a trust company, Bayshore Trust.

The Chairman: You are a member.

Mr. Badeau: Yes. We now in theory have access to the payments system for our money market funds to put chequing on our money market funds. The way that works mechanically today is that, in our trust company, we will need to set up a bank account which will be identical to the account that exists at our mutual company. In other words, we will have duplicate records in both organizations.

If you take some of the major life companies, they issue what are called payable-through drafts. That means there is only one account set up at the bank to handle all of the activity. You are not dealing with a duplication of efforts. For instance, if Canada Life has a dental claim or a prescription expense claim, it can write a payable-through draft which clears through, I believe, Canada Trust in one omnibus account. In theory, you are handling the record-keeping in one place, which is at Canada Life. The bank is acting as a facilitator for that transaction, and you are not in a situation where you are duplicating costs and where you are providing your client lists to that competing financial institution.

The issue of payable-through drafts has been in existence for quite some time. Through historic arrangements, there are examples of life companies and other companies using payable-through drafts. It is our position that we, as Trimark, should be able to access the payments system using a similar type of mechanism rather than having to duplicate the efforts and therefore the costs of having an equal and offsetting bank account and a money market fund account.

This is not a situation where we are asking for a change to the regulatory environment and to the Canadian Payments Association Act. It is a request that the administrative policies that are being followed by the CPA are dealt with. We are particularly concerned with one section in the white paper, basically three lines in the white paper that say, in summary form, that payable-through drafts present some risk to the clearance system.

The Chairman: It is the paragraph on page 26, which states:

As part of its work on payments system issues, the Department of Finance will further explore its concern with unregulated entities—

that is, Trimark —

issuing payment items permitting them to have indirect access to the payments system.

That is the sentence you are concerned about, right?

M. Badeau: Nous estimons que toute la question des effets de paiement indirect est sujette à l'interprétation qu'en donne l'ACP. Ce n'est pas quelque chose qui est écrit dans la loi.

Le président: Alors, pourriez-vous nous expliquer cela?

M. Badeau: Récemment, Trimark s'est porté acquéreur d'une compagnie de fiducie, la Bayshore Trust.

Le président: Donc vous êtes membre de l'ACP.

M. Badeau: Oui. Désormais, nous avons théoriquement accès au système des paiements pour nos produits du marché monétaire et nous pouvons offrir un service de chèque sur nos fonds du marché monétaire. À la façon dont les choses fonctionnent aujourd'hui, notre compagnie de fiducie devra ouvrir un compte bancaire du même genre que celui que nous avons déjà à notre société mutuelle. Autrement dit, nous devons dédoubler nos dossiers, dans nos deux organismes.

Les grandes compagnies d'assurance-vie émettent ce qu'on appelle des effets de paiement indirect. Dans leur cas, elles n'ont à ouvrir qu'un seul compte à la banque, à partir duquel elles contrôlent l'ensemble de leurs activités. Elles n'ont pas à dédoubler leurs efforts. Par exemple, si Canada Vie doit acquitter un sinistre dentaire ou rembourser des frais d'ordonnance, elle peut émettre un effet de paiement direct qui, je crois, sera compensé par Canada Trust en passant dans un seul compte général. En théorie, les transactions se font toutes en un seul endroit, c'est-à-dire à la Canada Vie. La banque est un facilitateur de transactions et il n'y a plus à faire face à des dédoublements de coûts ni à communiquer ses listes de clients à une institution financière concurrente.

Le problème des effets de paiement indirect remonte à pas mal de temps déjà. Grâce à des accords remontant à longtemps, des compagnies d'assurance-vie et d'autres compagnies ont recours à ce genre d'instruments. À Trimark, nous estimons qu'on devrait nous permettre d'accéder au système des paiements suivant le même genre de mécanisme que les autres, plutôt que de nous contraindre à dédoubler nos efforts et donc nos coûts, parce que nous devons avoir un compte bancaire de compensation et de compensation, ainsi qu'un autre compte pour notre fonds du marché monétaire.

Nous ne demanderons pas, ici, de modifier la réglementation ni la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Nous demandons à ce qu'on se penche sur les politiques administratives appliquées par l'ACP. Nous sommes particulièrement préoccupés par un passage du Livre blanc, par trois petites lignes qui disent à peu près cela: les effets de paiement direct représentent des certains risques pour le système de compensation.

Le président: Il s'agit du dernier paragraphe de la page 29:

Dans le cadre de son travail sur le système des paiements, le ministère des Finances étudiera plus à fond la question des entités non réglementées —

c'est-à-dire Trimark —

qui émettent des effets de paiement leur permettant d'avoir accès indirectement au système.

C'est cette phrase qui vous inquiète, n'est-ce pas?

Mr. Badeau: Right.

The Chairman: I think you gave the example of Canada Life or one of the health and disability companies using Canada Trust — as an illustrative example — to do the bulk clearing.

Mr. Badeau: Right.

The Chairman: What has enabled Canada Life to do it and prevented you from doing it? Why can you not make a deal with the Bank of Montreal or Canada Trust and do the same thing?

Mr. Badeau: Since 1987, we have been attempting to do that at Trimark.

The Chairman: What has happened?

Mr. Badeau: I believe what has happened is that the banks have closed rank in terms of the interpretation of this particular issue. Two of our competitors can do it because they were grandfathered, and we cannot. Since 1987, with two major financial institutions, we attempted to go forward with this and have been stymied every step of the way.

The Chairman: You say two of your competitors have that type of arrangement. Who are they?

Mr. Badeau: MacKenzie Financial and BPI.

The Chairman: They have them because they had them pre-1987, 1987 being the last time the Canadian Payments Association Act was changed.

Mr. Badeau: I am not sure whether the Canadian Payments Association Act changed then or whether the interpretation changed.

The Chairman: Is that a CPA interpretation or an OSFI interpretation?

Mr. Badeau: It is my understanding that it is a CPA interpretation.

The Chairman: I take it that the present interpretation is different from the interpretation they gave previously, or that previously they never gave an interpretation but just did it; right?

Mr. Badeau: Right. This is an administrative practice that takes a situation that should be allowed according to the act, and now, because of the risk or perceived risk to the payments system from having a non-regulated financial institution accessing it, they really do not want people to do that.

The Chairman: You cannot use Bayshore Trust because the administrative policy is applied on a deposit-taking institution; it is not a policy applied on the applicant.

Mr. Badeau: Exactly. At Bayshore Trust, I must mechanically set up a system that for all intents and purposes will be a mirror system to what I have on my fund system, which makes absolutely no sense to me.

The Chairman: For my part, on behalf of the committee, I am more than happy to enter into a dialogue with the CPA to find out

M. Badeau: Oui.

Le président: Vous avez cité l'exemple de Canada Vie ou d'une des compagnies d'assurance santé et invalidité qui fait compenser la plupart de ses effets au Canada Trust, par exemple.

M. Badeau: C'est cela.

Le président: Qu'est-ce qui a permis à Canada Vie de le faire et qu'est-ce qui vous en empêche, à vous? Pourquoi ne pouvez-vous pas conclure un accord avec la Banque de Montréal ou Canada Trust et faire la même chose?

M. Badeau: Depuis 1987, c'est ce que nous essayons de faire à Trimark.

Le président: Que s'est-il passé?

M. Badeau: Ce que je crois, c'est que les banques ont fait front commun dans l'interprétation de cette disposition. Deux de nos concurrents peuvent le faire parce qu'ils bénéficient de la clause des droits acquis contrairement à nous. Depuis 1987, nous essayons de conclure un accord avec deux grandes institutions financières et on nous a contrés à chaque étape.

Le président: Vous dites que deux de vos concurrents disposent de ce genre d'arrangement. Qui sont-ils?

M. Badeau: MacKenzie Financial et BPI.

Le président: Et si c'est le cas, c'est parce qu'ils étaient là avant 1987, puisque la dernière fois que la Loi sur l'Association canadienne des paiements a été changée remonte à 1987.

M. Badeau: Je ne suis pas certain si c'est la Loi sur l'Association canadienne des paiements qui a été alors modifiée, ou si on l'a interprétée différemment.

Le président: Est-ce une interprétation de l'ACP ou une interprétation du BSIF?

M. Badeau: D'après ce que je crois savoir, c'est une interprétation de l'ACP.

Le président: Dois-je comprendre que l'interprétation qu'on en donne maintenant est différente ou qu'avant on n'interprétait pas la loi mais que c'est ainsi que les choses se passaient?

M. Badeau: C'est cela. Il s'agit d'une pratique administrative qui devrait être autorisée parce que la loi l'autorise mais, maintenant, à cause d'un risque perçu ou réel pour le système des paiements, risque lié à l'admission à l'ACP d'institutions financières non réglementées, les banques ne veulent plus que cela se fasse.

Le président: Vous ne pouvez avoir recours au Bayshore Trust, parce que la politique administrative s'applique au cas des institutions de dépôt; cette politique ne s'applique pas au demandeur.

M. Badeau: Précisément. Dans le cas de Bayshore Trust, je suis obligé de bâtir un système qui, à toutes fins utiles, sera le miroir parfait de ce qui existe déjà dans le cas de mon système de gestion de fonds monétaires, ce que je trouve totalement inconvenant.

Le président: Personnellement, je serai très heureux, au nom du comité, de prendre contact avec l'ACP pour déterminer

why the administrative policy is the way it is and why it was changed. It was obviously changed.

I understand the notion in Canada that, when you change the rules, you do not roll the clock back. That is standard procedure in Canada. That does not surprise me. The point I do not understand is why the rule was changed.

Mr. Badeau: Exactly.

The Chairman: Obviously, you do not totally understand it either.

Mr. Badeau: We have at this point received a letter from Doug Peters. We addressed this issue specifically after the white paper was released. The letter did not say a whole lot other than to say that one of the risks would be that people would perceive these payable-through drafts to look like cheques. I do not for the life of me understand why that should be an issue. People perceive these things to look the same, but we are really not adding an increased risk level to the payments system. It is not something that we are asking to change in terms of the act.

The Chairman: Obviously you had correspondence with the minister, and you received a reply from the minister. To avoid our reinventing the wheel, perhaps you could give our researcher, Dr. Goldstein, a summary so we can attempt to understand this issue. We cannot guarantee that we can achieve any change, but we would like to understand why this policy exists. On the basis of the evidence that has been presented, it seems to be somewhat arbitrary and at least a little bit discriminatory. We are happy to try to understand it better. Obviously, we cannot guarantee that we can get anything changed.

Mr. Badeau: It would not be prudent for me to try to ask today for changes to the act itself.

The Chairman: That is the point I was trying to make. This fixes the administrative policies and practices.

Mr. Badeau: Yes, or interpretation.

The Chairman: Thank you for bringing that to our attention. It is a situation that I would never have known about had you not appeared before us today.

The committee adjourned.

pourquoi cette politique administrative existe et pourquoi elle a été modifiée. De toute évidence elle a bel et bien été modifiée.

Il y a un principe, au Canada, voulant que quand on change les règles, on ne peut le faire de façon rétroactive. Cette façon de faire est courante au Canada. Cela ne nous surprend pas. En revanche, ce que je ne comprends pas, c'est pourquoi on a modifié cette règle.

M. Badeau: Tout à fait.

Le président: À l'évidence, vous non plus, vous ne le comprenez pas entièrement.

M. Badeau: Eh bien, nous avons reçu une lettre de Doug Peters. Nous avons soulevé cette question après la publication du Livre blanc. Dans sa lettre, Doug Peters ne fait que rappeler un des risques possibles, autrement dit le fait que les gens pourraient imaginer que ces effets de paiement direct sont en quelque sorte des chèques. Eh bien, je ne comprends absolument pas pourquoi cela devrait être un problème. Même si les gens ont l'impression que les effets sont des chèques, nous ne représentons pas pour autant un risque supplémentaire pour le système des paiements. Voilà quelque chose que nous voudrions voir changer dans la loi.

Le président: Donc, vous avez écrit au ministre et il vous a répondu. Afin que nous ne nous trouvions pas à réinventer la roue, vous pourriez peut-être confier à notre chargé de recherche, M. Goldstein, un résumé de la situation, pour que nous puissions essayer de la comprendre dans son ensemble. Nous ne pouvons pas vous garantir que nous parviendrons à changer quoi que ce soit, mais sachez que nous aimerions comprendre la raison d'être de cette politique. D'après ce qu'on nous en a dit, elle me semble un peu arbitraire ou du moins un peu discriminatoire. Alors, nous nous ferons un plaisir d'essayer de mieux la comprendre. Mais vous êtes bien sûr conscient que nous ne pouvons pas vous garantir que nous changerons quoi que ce soit.

M. Badeau: Il serait imprudent de ma part de vous demander de changer la loi, aujourd'hui.

Le président: C'est précisément ce que je voulais dire. Il est ici question de politiques et de pratiques administratives.

M. Badeau: Oui, ou d'interprétation.

Le président: Merci d'avoir porté cette question à notre attention, c'est une situation dont nous n'aurions pas pris connaissance, si vous n'aviez pas comparu devant nous aujourd'hui.

La séance est levée.

From the Task Force of Schedule II Foreign Banks :

Mr. Fred Buhler, Chair, Legislative Reform Task Force of the Schedule II Foreign Banks and Chairman and Chief Executive Officer, Bank of America Canada;

Mr. Willem Veger, President and Chief Executive Officer, ABN AMBRO Bank Canada; and

Mr. Kenichiro Tanaka, President and CEP, Fuji Bank Canada.

From Deutsche Bank Canada:

Mr. Stephen von Romberg-Droste, President and Chief Executive Officer; and

Mr. Barry Munholland, Senior Vice-President and Managing Director.

From "Association coopérative d'économie familiale":

Ms. Louise Rozon, General Manager;

Mr. Eric Fraser, *Responsable du service d'aide aux consommateurs*;

Mr. Jacques St-Amant, Research Counsel; and

Mr. Sidney Ribaux, Project Coordinator.

From Task Force on the Churches and Corporate Responsibility:

Mr. Bill Davis, Manager, Taskforce's dossier on Banking Access for Low-income groups;

Rev. Dalton Jantzi, ordained minister, Mennonite Church of Eastern Canada; and

Mr. Bernard Dufresne, Co-Director, Social Affairs Office, Conference of Catholic Bishops of Canada.

From the National Anti-Poverty Organization:

Ms. Lynne Toupin, Executive Director.

From the Retail Council of Canada:

Ms. Diane Brisebois, President & CEO;

Mr. Ken Morrison, Banking Consultant and President, Ken Morrison Consulting Inc.; and

Mr. Ray Bird, Chairman, Banking Committee and Vice-President, Credit, Sears Canada Inc.

From Trimark Investment Management Inc.:

Mr. Brad Badeau, Senior Vice-President and Chief Financial Officer.

Du Groupe de travail sur la réforme des banques étrangères de l'annexe II:

M. Fred Buhler, président, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II et président du Conseil et chef de la direction de la Banque d'Amérique du Canada;

M. Willem Veger, président et chef de la direction de la Banque ABN AMBRO du Canada; et

M. Kenichiro Tanaka, président et CEP, *Banque Fuji du Canada*.

De Deutsche Bank Canada:

M. Stephen von Romberg-Droste, président-directeur général; et

M. Barry Munholland, vice-président principal et directeur général.

De l'Association coopérative d'économie familiale :

Mme Louise Rozon, directrice générale;

M. Eric Fraser, responsable du service d'aide aux consommateurs;

M. Jacques St-Amant, avocat-rechercheur; et

M. Sidney Ribaux, coordonnateur de projet.

Du Groupe de travail des Églises sur les responsabilités des Sociétés:

M. Bill Davis, directeur de l'équipe de travail sur l'accès aux services bancaires pour les groupes à faible revenu;

Rev. Dalton Jantzi, ministre ordonné de l'Église mennonite de l'Est du Canada; et

M. Bernard Dufresne, codirecteur, Bureau des affaires sociales, Conférence des évêques catholiques du Canada.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté :

Mme Lynne Toupin, directrice exécutive.

Du Conseil canadien du commerce de détail :

Mme Diane Brisebois, présidente et chef de la direction;

M. Ken Morrison, conseiller sur les banques et président, Ken Morrison Consulting Inc.; et

M. Ray Bird, président, comité des banques et vice-président, Sears Canada Inc.

De Trimark Investment Management Inc.:

M. Brad Badeau, vice-président principal et chef des services financiers.



If undelivered, return **COVER ONLY** to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From General Electric Capital Canada Inc.:

Mr. Michael Davies, Vice-President & General Counsel;
Mr. Bob Weese, Vice-President, Government Affairs;
Ms. J. Diane Hébert, Vice-President, Legal Affairs, Equipment Financing;
Mr. David S. Brennan, Vice-President and General Manager;
Mr. Leslie J. Battrick, Vice-President and Counsel; and
Mr. Armin Sachse, Vice-President, Marketing, Equipment Financing.

From Wells Fargo Bank, NA:

Mr. Gadi Meir, Project Leader and Senior Financial Consultant, Business Banking Group; and
Ms. Louise S. Pelly, Counsel from Gowlings, Strathy & Henderson.

From the Co-operators Group Limited:

Mr. Terry Squire, President and Chief Executive Officer of The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, Co-operators General Insurance Company and Co-operators Life Insurance Company;
Mr. Lorne Motton, Vice-President Finance and Controller for Co-operators General; and
Mr. Frank Lowery, Vice-President, General Counsel and Secretary.

From the Canadian Real Estate Association:

Mr. Pierre Beauchamp, Chief Executive Officer;
Ms. Shirley A. Taylor, Manager, External Relations; and
Mr. Martin Laplante, Consultant, RES Policy Research Inc.

From Life Underwriters Association of Canada:

Mr. Hal D. Couillard, Past Chair;
Mr. David J. Thibault, President; and
Mr. William T. Babcock, Vice-President, Public Affairs.

De General Electric Capital Canada Inc.:

M. Michael Davies, vice-président et avocat-conseil;
M. Bob Weese, vice-président, Affaires gouvernementales;
Mme J. Diane Hébert, vice-présidente, Affaires juridiques, Financement d'équipement;
M. David S. Brennan, vice-président et directeur général;
M. Leslie J. Battrick, vice-président et conseiller: et
M. Armin Sachse, vice-président, Marketing, Financement d'équipement.

De Wells Fargo Bank, NA:

M. Gadi Meir, chef de projet et conseiller financier principal, Business Banking Group; et
Mme Louise S. Pelly, conseillère de Gowlings, Strathy & Henderson.

De The Co-operators Group Limited:

M. Terry Squire, président et chef de la direction de The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, Co-operators General Insurance Company et Co-operators Life Insurance Company;
M. Lorne Motton, vice-président du service des finances et contrôleur, Co-operators General; et
M. Frank Lowery, vice-président, avocat général et secrétaire.

De l'Association canadienne de l'immeuble :

M. Pierre Beauchamp, chef de la direction;
Mme Shirley A. Taylor, directrice, Relations extérieures; et
M. Martin Laplante, consultant, RES Policy Research Inc.

De l'Association des assureurs-vie du Canada :

M. Hal D. Couillard, président sortant du Conseil;
M. David J. Thibault, président; et
M. William T. Babcock, vice-président des Affaires publiques.

(continued on previous page)

(suite à la page précédente)

CAI
YCH
-B18



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, October 22, 1996
Monday, October 28, 1996
Tuesday, October 29, 1996

Le mardi 22 octobre 1996
Le lundi 28 octobre 1996
Le mardi 29 octobre 1996

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Sixteenth, Seventeenth and Eighteenth meetings on:

Examination of the present state of the
financial system in Canada

INCLUDING:
THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Report on the 1997
Financial Institution Reform)

Seizième, dix-septième et dix-huitième réunions concernant:

Examen de l'état du
système financier canadien

Y COMPRIS:
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport sur la réforme de
1997 des institutions financières)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Oliver
Kelleher, P.C.	Perrault, P.C.
Kenny	St. Germain, P.C.
Kolber	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Simard. (October 17, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Oliver
Kelleher, c.p.	Perrault, c.p.
Kenny	St. Germain, c.p.
Kolber	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Simard. (Le 17 octobre 1996)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 22, 1996

(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, Kirby, Meighen, Oliver, St. Germain, P.C. and Stewart. (8)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its review of financial sector legislation.

The Chairman welcomed Senator Oliver back to the committee as a member.

The committee reviewed a draft report on the Government's proposals for the 1997 financial sector legislation reform.

At 11:15 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, October 28, 1996

(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 5:05 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Meighen, Oliver and St. Germain, P.C. (7)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Fasken Campbell Godfrey:

Mr. John Campion; and
Ms Victoria Stewart.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 22 octobre 1996

(21)

[Traduction]

Le comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 10 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, Kirby, Meighen, Oliver, St. Germain, c.p., et Stewart (8).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, notamment, de la législation régissant les institutions financières.

Le président souhaite la bienvenue au sénateur Oliver, qui siège de nouveau au sein du comité.

Le comité examine un projet de rapport sur les propositions du gouvernement concernant la réforme de 1997 de la législation régissant les institutions financières.

À 11 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 28 octobre 1996

(22)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 17 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Meighen, Oliver et St. Germain, c.p. (7).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Fasken Campbell Godfrey:

M. John Campion; et
Mme Victoria Stewart.

By Teleconference:

From the Australian Treasury:

Mr. Ian Govey, Principal Adviser, Business Law Division.

From the Australian National University:

Mr. Jim Davis, professor.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular the question of professional liability.

Mr. John Campion made an opening statement and then answered questions.

Mr. Ian Govey and Professor Davis made opening statements and then answered questions.

At 8:00 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 29, 1996

(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Meighen, Oliver, St. Germain, P.C. and Stewart. (9)

Other Senator present: The Honourable Senator Landry.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Association of Consulting Engineers of Canada:

Mr. Pierre A. H. Franche, President and Chief Operating Officer; and

Mr. Bruce Carr-Harris, Legal Council.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular the question of professional liability.

Par téléconférence:

Du ministère du Trésor de l'Australie:

M. Ian Govey, conseiller principal, Direction du droit des affaires.

De l'Université nationale de l'Australie:

M. Jim Davis, professeur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, notamment, de la question de la responsabilité professionnelle.

M. John Campion fait une déclaration et répond aux questions.

MM. Ian Govey et Davis font une déclaration et répondent aux questions.

À 20 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 29 octobre 1996

(23)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Meighen, Oliver, St. Germain, c.p., et Stewart (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Landry.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association des ingénieurs-conseils du Canada:

M. Pierre A.H. Franche, président-directeur général; et

M. Bruce Carr-Harris, conseiller juridique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, notamment, de la question de la responsabilité professionnelle.

Messrs Franche and Carr-Harris made opening statements and then answered questions.

At 11:20 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

MM. Franche et Carr-Harris font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, October 31, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

NINTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, March 21, 1996, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada, now deposits a report entitled *1997 Financial Institution Reform: Lowering the Barriers to Foreign Banks*.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 31 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi, 21 mars 1996 à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien, dépose maintenant un rapport intitulé *Réforme de 1997 des institutions financières: Éliminer les obstacles à l'entrée des banques étrangères*.

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

(The text of the report appears at the end of the Evidence.)

(Le texte du rapport figure à la fin des témoignages.)

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, October 28, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 5:05 p.m. to examine the state of the financial system in Canada (professional liability).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Our topic this evening is joint and several liability, which senators will recall arose out of the blue in Calgary several months ago. We will be holding hearings today, tomorrow morning and Thursday morning on this subject.

Our first witness, for purposes of giving us background information on the study, is Mr. John Campion of the law firm Faskin, Calvin.

Mr. John Campion, Barrister and Solicitor: Good evening. I am accompanied this evening by Ms Victoria Stewart.

The Chairman: In light of the fact that we are due to go to Australia via video conferencing, perhaps, Mr. Campion, you could use the half hour to give us an overview of the issue.

When we have completed our discussions with the individuals from Australia, we may continue, either formally or informally, with Mr. Campion and Ms Stewart. I would be quite happy to do that, depending on their flight schedules.

Mr. Campion: Senators, you may wish to use the brief as a guide as I give you a brief overview of how it is organized.

Under tab 1, I have set out the primary goals and 10 propositions which I believe you should consider when grappling with this issue. Behind tab 1 are a series of reports and more expansive discussions around which the propositions are based.

Part A, as you can see, deals with the audit function and the role of an auditor. I am presuming that is now well behind you, but when you come to making your decisions, this part may be of some assistance.

Part B outlines problems facing the audit profession, which you have heard about for some considerable time. I will not spend time on that.

Part C is more important because it deals with factors contributing to the liability problem. I deal with this on the basis that I have looked at, in particular, former Mr. Justice Estey's report from the CICA and I am, in effect, commenting upon it. In so doing, I conclude that the problem arises from joint and several liability. However, joint and several liability is only a factor, there is more to it.

Part D deals with generally accepted auditing standards and generally accepted accounting principles, known as GAAS and GAAP in the industry.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 28 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 17 h 05, en vue d'examiner l'état du système financier canadien (responsabilité professionnelle).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Le thème, ce soir, est la responsabilité solidaire, une question à laquelle, vous vous en souviendrez, nous ne nous attendions pas à Calgary, il y a quelques mois. Les audiences d'aujourd'hui, de demain matin et de jeudi matin y seront consacrées.

Le premier témoin est M. John Campion, de l'étude d'avocats Faskin, Calvin, qui est venu nous en parler.

M. John Campion, avocat et procureur: Bonsoir. Je suis accompagné, ce soir, par Mme Victoria Stewart.

Le président: Comme une téléconférence avec un témoin de l'Australie est prévue dans une demi-heure, vous pourriez peut-être, monsieur Campion, en profiter pour nous donner un aperçu.

À la fin de la téléconférence, il se peut que nous reprenions, de façon officielle ou officieuse, nos discussions avec vous et Mme Stewart, évidemment si vous en avez le temps avant de prendre l'avion.

M. Campion: Sénateurs, il pourrait être utile de feuilleter le document à mesure que je vous décris brièvement son agencement.

À l'onglet 1, j'ai énoncé les principaux objectifs et les dix propositions dont il faudrait, selon moi, tenir compte pour bien comprendre la question. À l'arrière de cette partie, vous trouverez une série de rapports et un supplément de documentation sur lesquels reposent les propositions.

Comme vous pouvez le voir, la partie A porte sur la fonction et sur le rôle de vérificateur. Je tiens pour acquis, au départ, que ces deux points n'ont plus de secret pour vous, mais quand viendra le temps de prendre les décisions, cette partie pourrait vous être utile.

Dans la partie B, vous trouverez une description des problèmes avec lesquels est aux prises la profession de vérificateur. Comme vous en entendez parler depuis longtemps déjà, nous ne nous y arrêtons pas.

La partie C est plus importante parce qu'elle porte sur les facteurs qui contribuent au problème de la responsabilité. J'ai examiné le rapport de l'ex-juge Estey rédigé pour le compte de l'ICCA et, dans cette partie, je le commente en réalité. Cet examen m'a porté à conclure que la source du problème vient de la responsabilité solidaire. Toutefois, elle n'est qu'un facteur parmi tant d'autres.

La partie D décrit les principes comptables et les normes de vérification généralement reconnus.

GAAS and GAAP represent a strait-jacket within which auditors perform their work. If they stay within that strait-jacket, they are unlikely to be found liable. That provides a defence in most actions, because those standards which are written, are clear and known. I will come back to that.

Part E contains the context within which you will need to understand the urgency of the problem or the lack of urgency of the problem. I will come back to that fairly extensively, but since it is summarized under propositions, I do not propose to go through it now. It is a complex backdrop which you must have in order to understand the problem of joint and several liability, and proportionate liability, which is only a small portion of a much larger issue.

The proposed solution is described under tab F. That section contains some philosophical problems which I do not have time to go into.

Senator Angus: On whose proposed solution are you commenting? That is not your proposed solution.

Mr. Campion: That is the proposal of Mr. Justice Estey. I have a recommendation to make, not a solution to offer. When I get to proposition 10 you will understand exactly what I mean.

The factors to consider if proportionate liability were to be adopted begin at page 54. There is a lengthy discussion of those. They are set up in a fashion to be found easily in tab F. You can see some of the issues which may arise if you went to a proportionate liability system. That is a critique and an overview of the benefits.

Page 62 sets out modified forms of proportionate liability in which you may have some concern and interest. I will deal with those in my propositions.

Thus far, we have dealt with proportionate liability, its context, whether it should be put forward or not at all, and some variations of it.

Tabs G, H and I examine alternatives which could be either concurrently dealt with in this issue, or could be used to replace the notion of proportionate liability. Each of them is discussed and criticized. They are complex and can, you will see, give you some broad understanding, rather than trying to tie them down to the individual circumstances where they have been used.

There is a discussion of contractual limits of liability, and what that concept may mean. Then there is a discussion of directors' and officers' insurance, in short, creating a permanent, second, deep pocket against which, regardless of the personal circumstances of a director and officer, or of the corporation, there would remain a second fund against which to claim in the event that the financial information of a particular company is somehow wrong.

Ces règles de comptabilité et de vérification délimitent en quelque sorte le champ d'exercice de la profession. Si les vérificateurs en respectent les limites, il est invraisemblable qu'ils seront jugés fautifs; par conséquent, les règles leur fournissent un moyen de défense dans la plupart des poursuites entamées contre eux, parce que les consignes écrites sont claires et connues de tous. J'y reviendrai plus tard.

À la partie E, vous pourriez vous familiariser avec le contexte au sein duquel il vous faudra comprendre l'urgence ou le manque d'urgence du problème. J'en parlerai assez longuement, mais comme il est résumé dans les propositions, je ne prévois pas le faire maintenant. Cette toile de fond complexe vous sera essentielle pour comprendre le problème de la responsabilité solidaire et le principe de la responsabilité proportionnelle qui représente un élément uniquement d'une question beaucoup plus générale.

La solution préconisée est décrite sous l'onglet F. Cette partie porte sur des problèmes théoriques dont je n'aurai pas le temps de vous parler.

Le sénateur Angus: Vous commentez la solution présentée par qui au juste? Il ne s'agit pas, si j'ai bien compris, de la vôtre.

M. Campion: Il s'agit de la proposition faite par le juge Estey. J'ai une recommandation à faire; par contre, je n'ai pas de solution à offrir. Quand je vous parlerai de la proposition 10, vous comprendrez mieux de quoi il s'agit.

La liste des facteurs dont il faut tenir compte si l'on veut adopter le principe de la responsabilité proportionnelle commence à la page 54. Suit une longue discussion de ces facteurs. Ils sont présentés de manière à pouvoir facilement les retrouver sous l'onglet F. On y trouve certaines des questions que pourrait susciter un régime de responsabilité proportionnelle. Il s'agit en fait d'une critique et d'un aperçu des avantages.

À la page 62, vous trouverez des variantes de la responsabilité proportionnelle qui vous intéresseront peut-être et qui pourraient vous causer certaines préoccupations. J'en traiterai dans les propositions.

Jusqu'ici, nous avons parlé de la responsabilité proportionnelle, de son contexte, de l'opportunité de la recommander et de certaines de ses variantes.

Aux onglets G, H et I, j'examine les solutions de rechange dont on pourrait traiter concurremment ou qui pourraient servir à remplacer la notion de responsabilité proportionnelle. Chacune de ces solutions est discutée et critiquée. Les options sont complexes; comme vous pourrez le constater, j'ai préféré vous en donner une idée générale, plutôt que d'essayer de décrire les circonstances particulières dans lesquelles elles ont été utilisées.

Les limites contractuelles de la responsabilité sont également abordées, de même que ce que signifie le concept. On discute ensuite de l'assurance des administrateurs et des dirigeants, bref, de la création d'une deuxième catégorie permanente de bien nantis dont, quelles que soient les circonstances personnelles de chacun ou de la société, on pourrait réclamer des dommages-intérêts si l'information financière au sujet d'une société particulière s'avérait erronée.

That is the structure.

The Chairman: Let me thank you for the incredible amount of work which has gone into this. Regardless of the outcome of these hearings, this issue will not go away in the immediate short term. As a background document, this will be most helpful to us. Thank you for taking the time to put it together.

Mr. Campion: Thank you, senator. I would like to mention, before I turn to tab 1, the people who helped me deal with this. Victoria Stewart, who is with me this evening, is a barrister at Fasken Campbell Godfrey, and a former law clerk in the Supreme Court of Canada. Robin Roddey is a barrister at the same firm, and a former law clerk at the Ontario Court of Appeal. Louise Greig is a barrister and research lawyer at our firm. They have made varying contributions, all of them excellent. The mistakes are mine and the good parts are theirs in dealing with the appendices.

Senator Angus: I have not studied your paper, but I agree that it looks like a most useful document. From listening to your introductory remarks, your focus appears to be chartered accountants and responsibility for wrong financial information, as opposed to joint and several liability in the larger sense, the liability of engineers, architects, lawyers under civil law. You confine your perspective to the particular amendment that former Justice Estey was advocating at our Calgary meeting.

Mr. Campion: I do.

Senator Angus: That is a fairly narrow perspective. We have tried to broaden it, but I think that much of what you say will be applicable in the larger sense. You may find us asking you to broaden your focus.

Mr. Campion: I understand. I am prepared to deal with it in the broader context. Some of the same principles apply. There are hooks around which, in my view, your analysis should be made. If there is any value here in the broad overview that you will get in the next half hour, it is to look at those hooks and to assess whether they are the right kinds of hooks for the broad view. In my view, they are. Let me deal with them now.

I deal with my goals at page 1 of Tab 1. I do not propose to discuss them here. I will simply leave them with you.

Let me deal with Proposition 1, which I think is important.

The CICA, in my view — and I have considered this at great length — has identified a significant problem affecting the legal position of auditors in our commercial life in Canada. Their problems are unique when compared to all other professions because they face indeterminate liability from an indeterminate number of people more often, and that as part of their regular, everyday business affairs. They are the intermediary between management and corporate boards of directors and a viewing public, whoever they may be, lenders, shareholders, investors, or people who might want to purchase a business.

Voilà comment se présente le document.

Le président: Je tiens à vous remercier du remarquable travail que vous avez fait. Quelle que soit l'issue des audiences que nous tenons, cette question ne se règlera pas en un tournemain. Votre mémoire sera donc une documentation des plus utiles. Je vous remercie de vous en être donné la peine.

M. Campion: Je vous en suis reconnaissant, sénateur. Je tiens à mentionner, avant de passer à l'onglet 1, le nom de mes collaborateurs. Mme Victoria Stewart, qui m'accompagne ce soir, est avocate à l'étude Fasken Campbell Godfrey et elle a déjà travaillé comme clerk à la Cour suprême du Canada. Robin Roddey est avocat à la même étude et ex-clerc de la Cour d'appel de l'Ontario. Louise Greig est avocate inscrite au barreau et avocate-conseil de notre étude. Ils ont tous fait une excellente contribution, à divers degrés. Dans les annexes, les erreurs sont de moi et les bons passages, d'eux.

Le sénateur Angus: Je n'ai pas étudié votre document, mais je conviens qu'il a l'air des plus utiles. D'après ce que vous venez de dire, vous semblez vous concentrer sur la profession d'expert-comptable et sur la responsabilité quand il y a communication d'information financière erronée, par opposition à la responsabilité solidaire dans son sens le plus large, soit la responsabilité des ingénieurs, des architectes, des avocats en droit civil. Vous vous bornez à discuter de la modification particulière préconisée par l'ex-juge Estey lors de nos audiences de Calgary.

M. Campion: Effectivement.

Le sénateur Angus: L'angle est plutôt restreint. Nous avons essayé de l'élargir, mais j'estime qu'une grande partie de ce que vous dites aura des applications plus générales. Nous vous demanderons peut-être d'élargir votre champ d'examen.

M. Campion: Je comprends. Je suis disposé à en parler dans un contexte plus général. Certains des mêmes principes s'appliquent. Il existe des points centraux autour desquels, selon moi, devrait graviter votre analyse. Si la vue d'ensemble que nous vous donnerons au cours de la prochaine demi-heure a une quelconque utilité, c'est bien d'examiner ces points centraux et de décider s'ils conviennent à une vue plus générale. Selon moi, ils sont tout indiqués. Abordons-les dès maintenant.

Je parle des objectifs à la page 1 sous l'onglet 1. Je ne prévois pas en discuter. Je vous laisse en prendre connaissance par vous-mêmes.

Passons à la proposition 1, à mon avis importante.

Selon moi — et j'y ai mûrement réfléchi —, l'ICCA a repéré un problème de taille affectant la position, en droit, des vérificateurs travaillant pour les sociétés commerciales au Canada. Par rapport aux membres d'autres professions libérales, leurs problèmes sont uniques, en ce sens qu'ils assument plus souvent des obligations illimitées à l'égard d'un nombre inconnu de personnes, et ce dans le cadre de leur pratique courante. Ils sont les intermédiaires entre les directeurs et administrateurs des sociétés et le public qui utilise les renseignements, qu'il s'agisse de prêteurs, d'actionnaires, d'investisseurs ou d'éventuels acheteurs d'entreprises.

Because of the size of the capitalization of these businesses, and the fact that auditors are the last clear chance between one group and another group, and take on such serious responsibilities in rendering their opinions, they are unlike every other profession. It does not mean that the principles are not applicable elsewhere, but auditors have a unique problem. All that means, in my view, is that you should deal with it with an immediate and sustained plan of an integrated type.

I will say this with respect to former Justice Estey's report: I characterize the problem differently. I think it is less severe than he has said in some respects, and I think the answer to it lies in a more sophisticated analysis and proposal. That being said, the auditors have identified the problem and, in my view, if you can — and I make a proposal in part 10 — you should deal with it. I say this over all the other professions who might have similar claims of concerns, because of the audit function being so important commercially on one side and being so precariously positioned on the other, ever since a serious legal change. As I am sure you are well aware, in 1964, it became possible to collect damages for economic loss for negligent misrepresentation. I will come back to that in a moment, but this problem, therefore, for auditors, has clearly been identified since that time in Canada, and not before, because there was not the ability to claim economic loss for negligent misrepresentation prior to that time.

The crescendo of issues is relatively recent, and the law has been struggling against it. The question now is: Have we reached a high water mark or not? I leave that to you, but there are some things which I think you should consider in considering that question.

I would ask you to turn to Proposition 2. The so-called liability crisis, upon which the CICA founds its plea — and they use that word — should be considered in a broader, historical, legal and economic context. That will change the urgency of the problem and the scope of the solution, but it does not change, in my view, the need to deal with it now.

In Canada, successful cases, after trial, against auditors are very rare. This is in contrast to the United States where there are more such cases. There is obviously a fundamental difference in our legal systems as well. There is no jury system in Canada for these kinds of claims. The jury system, as we know, in the United States is an instrument of oppression and high risk that most companies with deep pockets can afford to sustain. We do not have that here in Canada. A trial of this complexity would normally be before a single judge who would bring a more conservative and balanced approach, in the main, to these issues. That is particularly so with respect to deep pocket liability.

Let me make this second point in contrast to the CICA position. The existing series of lawsuits, which the CICA raise, in which extremely large damages have been recently claimed against them, arose, in my respectful view, in large measure, although not completely, out of an extraordinary market occurrence, that is, the

Étant donné l'ampleur des capitaux investis dans ces entreprises, le fait que les vérificateurs sont la dernière chance véritable de communication entre un groupe et l'autre et qu'ils assument de si lourdes responsabilités lorsqu'ils émettent leur opinion, la profession de vérificateur est tout à fait différente des autres. Cela ne veut pas dire que les principes ne s'appliquent pas ailleurs, mais bien que les vérificateurs ont un problème unique. Tout ce que cela veut dire, selon moi, c'est que vous devriez le régler au moyen d'une solution intégrée, immédiate et permanente.

En ce qui concerne le rapport de l'ex-juge Estey, je dirai ceci: il ne caractérise pas le problème comme moi. J'estime que le problème est moins grave que ce que dit le juge à certains égards et que la solution réside dans une analyse et une proposition plus fouillées. Cela étant dit, les vérificateurs ont relevé le problème. Si vous en êtes capables — et je fais une proposition à cette fin à la partie 10 —, vous devriez le régler. Je fais passer cette profession avant toutes les autres qui pourraient avoir des préoccupations analogues, parce que la fonction de vérification est si importante sur le plan commercial, d'une part, et qu'elle se trouve dans une position si précaire, d'autre part, depuis que la refonte de la loi. Comme vous le savez fort bien, j'en suis sûr, depuis 1964, on peut réclamer des dommages-intérêts pour les préjudices financiers causés par des déclarations inexactes faites avec négligence. J'y reviendrai dans un instant, mais, dans le cas des vérificateurs, cette question pose nettement problème au Canada, ce qui n'était pas le cas auparavant, lorsqu'on ne pouvait pas les poursuivre pour dommages-intérêts.

L'accumulation des problèmes est relativement récente, et le législateur a essayé d'y voir. Il faut maintenant se demander si nous avons atteint le sommet. Je vous laisse le soin d'en décider, mais il existe des points dont, selon moi, il faudrait tenir compte.

Je vous demande de passer à la proposition 2. La présumée crise de la responsabilité, sur laquelle repose le plaidoyer de l'ICCA, doit être vue dans un contexte historique, juridique et économique plus général. Le contexte influera sur l'urgence du problème et sur la portée de la solution; par contre, il n'enlève rien à la nécessité d'y voir dès maintenant.

Au Canada, il est très rare qu'un tribunal accorde des dommages-intérêts contre un vérificateur, contrairement aux États-Unis, où les cas sont beaucoup plus nombreux. De plus, il existe manifestement une différence fondamentale entre les deux régimes juridiques. Ce genre de procès ne se déroule pas en présence d'un jury au Canada. Comme nous le savons, le système de procès devant jury des États-Unis est un instrument d'oppression et représente un risque élevé que la plupart des sociétés bien nanties peuvent se permettre de courir. Ce n'est pas le cas au Canada. Un procès de cette complexité aurait habituellement lieu devant un seul juge qui, essentiellement, aurait une approche plus prudente et mieux équilibrée, surtout en ce qui concerne la responsabilité des portefeuilles bien garnis.

Je m'explique afin de bien faire comprendre la différence par rapport à la position de l'ICCA. La série actuelle de procès mentionnés par l'ICCA dans lesquels de très forts dommages-intérêts lui sont depuis peu réclamés, découle, à mon humble avis, dans une grande mesure, mais pas exclusivement d'un événement

dramatic and unprecedented failure of the real property market on a worldwide basis. In economic terms, in my view, the level of this market failure ranks with the events of the South Sea bubble and the stock market failure of 1929, and any number of such dramatic failures that we have seen since the beginning of real capitalism in the 1600s to today's date. These and other events were driven by excessive speculation and occur very rarely. That is significant. Absent this failure, there is a concern over the auditors' liability crisis, but it is a longer view, and it should be urgently dealt with for a whole host of reasons, not only for the benefit of the auditors. I come back to that in Proposition 3.

I then deal on page 3 with the gravamen of the auditors' concerns, which I believe are real, but they have an intermediate problem attached to them, absent those big claims due to the market property melt-down.

Turning to Proposition 3, this is one of the hooks. I believe the starting point of all your analyses should be to ask the question: What is the public interest that you are trying to deal with here, and what flows from that public interest? Let me deal with some of the points, so that they can be understood.

There is no doubt that in the first four points I deal with the role of auditors and their significance in our society. For the first three points, it is beyond controversy. You have heard them all before, and I do not propose to deal with them again.

With respect to the fourth point, an expression of opinion which is wrong is a misrepresentation, and if it has been done negligently, it is negligent misrepresentation. As soon as you have those factors and economic loss, it has been long recognized from the very outset of these cases — from 1932 forward when Mr. Justice Cardozo in the New York Court of Appeal dealt with it — that indeterminate losses were a high danger and a risk against which there had to be safeguards. The common law has presented safeguards. There are many of them on the liability side in particular and to some extent in reliance and causation on damages. However, there still remains, from time to time, this continuing concern that the indeterminate nature of the losses is the high risk and takes away from the capacity to have insurance.

The other aspects of the public interest include not just the auditors that I listed on page 6 of tab 1 but also shareholders, lenders, purchasers and other investors — you would expect them — and regulators of business enterprises.

I am sure you have heard about the impact of these proposed changes on other potential defendants. However, there are also other miscellaneous participants, such as directors, employers and regulators.

When I come to Part B — shareholders, lenders and purchasers — one has to deal with reasonable expectations of those participants in the marketplace. If it turns out that they have

extraordinaire: l'effondrement sans précédent du marché de l'immobilier à l'échelle mondiale. Sur le plan économique, cet effondrement se rapproche, en termes de gravité, du South Sea Bubble, de la débâcle boursière de 1929 et de plusieurs autres échecs marqués survenus depuis l'avènement du véritable capitalisme au XVII^e siècle. Ces événements et d'autres, provoqués par une spéculation excessive, se produisent très rarement. Le fait a son importance. Par contre, même en l'absence de pareil effondrement, la crise relative à la responsabilité des vérificateurs continuerait d'être préoccupante, mais à plus long terme. Pour toutes sortes d'autres raisons que la simple situation des vérificateurs, il faudrait y voir de toute urgence. J'y reviens à la proposition 3.

Ensuite, à la page 3, il est question des principales doléances des vérificateurs, préoccupations selon légitimes, mais auxquelles se greffe un problème intermédiaire, soit les importants dommages-intérêts qui leur sont réclamés en raison de l'effondrement du marché immobilier.

Passons maintenant à la proposition 3, un des points centraux. Toute analyse que vous ferez devrait avoir comme point de départ la question suivante: quel intérêt public est en jeu ici et qu'est-ce qui en découle? Si vous le permettez, nous aborderons certains points, afin que vous les compreniez bien.

Dans les quatre premiers points, je traite incontestablement du rôle des vérificateurs et de son importance dans notre société. Dans les trois premiers points, elle est indéniable. Vous en avez tous entendu parler, de sorte que je ne la reprendrai pas.

En ce qui concerne le quatrième point, l'émission d'une opinion erronée est une fausse déclaration qui, si elle a été faite avec négligence, représente une déclaration inexacte faite avec négligence. Dès que ces facteurs sont réunis et qu'il y a préjudice financier, il est depuis longtemps reconnu, en fait depuis le tout début de ce genre de procès — dès 1932 quand le juge Cardozo de la Cour d'appel de New York s'est prononcé — que les pertes indéterminées représentaient un grand danger et faisaient courir un risque contre lequel il fallait se prémunir. La common law offre certaines protections. En fait, il en existe plusieurs formes, particulièrement en ce qui concerne la responsabilité et, dans une certaine mesure, la confiance et la causalité. Toutefois, le non-plafonnement des pertes, qui représente un risque élevé empêchant de se trouver de l'assurance, continue d'être préoccupant.

Parmi les autres éléments de l'intérêt public, il y a non seulement les vérificateurs que j'ai énumérés à la page 6 sous l'onglet 1, mais aussi les actionnaires, les prêteurs, les acheteurs et d'autres investisseurs — c'était à prévoir — de même que ceux qui réglementent les entreprises commerciales.

Je suis sûr que vous avez entendu parler des répercussions qu'ont les changements projetés sur d'autres éventuels défendeurs. Cependant, diverses autres personnes seront touchées, par exemple les administrateurs, les employeurs et les instances de réglementation.

Quand nous en viendrons à la partie B — les actionnaires, les prêteurs et les acheteurs —, il faudra parler des attentes raisonnables de ces participants au marché. S'il s'avère qu'ils

reasonable expectations, as matters now turn, that they will have a recovery against auditors if the opinion is wrong and that there will be money to support that, then the public is working, arguably, from a wrong premise. The issue of proportionate liability raises the need to somehow make sure that the public understands what these are and what value they have. For instance, if auditors generally do not have insurance and self-insurance is limited, then there is a *de facto* cap. In large market capitalizations that may be a concern when a lender, a shareholder or an investor makes his decision. If that knowledge were out there, it could undercut the capital market. However, the fact is that it is apparent from the evidence we have that they do not have insurance and their self-insurance has limits. That is why they are here. Dealing with proportionate liability will not only help auditors; it will actually protect a public which probably does not understand the full nature of these issues.

Turning to Proposition 4, under tab C, I deal with a number of factors within the context of commercial realities for an auditor that have given rise to this problem. I deal with a very important point. At page 9, I quote Mr. Justice Estey dealing with the collapse of the CCB and the Northland Bank. I deal with his report in part. He deals with the auditors at the bottom of page 9. He points out the fact that the auditors accepted management's operational decisions and that the scale of certain practices were known to the auditors, but the auditors did not stand back and add a credibility test to everything that was going on.

Let me tell you why I think that occurred and why it is so significant.

Sometimes the auditors raised a question, but they never prevailed in the face of management, saying "No, no, there is no problem," or "Do not touch that" or, "Do not change this." On page 10 Mr. Justice Estey states that the auditors:

...folded their hands to await whatever action the regulators or the Board of Directors might care to take. However, the *Bank Act* puts certain obligations upon auditors to report satisfactory conditions. Here the auditors made no such reports. The silence, plus the positive act of certification, induced in the submissions of the directors a false sense of security on their part.

At the bottom of the page, he stated:

Thus the triangle has become a self-absolving cycle wherein each member of the group of three might fail in some aspect of their duty, but nonetheless all is considered to be cured by the fact that the next person on the cycle committed a sequential and perhaps even greater breach of duty.

I raise that issue for this reason: I stress from time to time in this series of propositions that the case-by-case analysis of certain courts and individual circumstances is very important because it not only holds auditors to standards but, far more importantly, auditors often fail where they are compelled by management to

s'attendre, tel que cela semble être le cas actuellement, à avoir des recours contre les vérificateurs qui ont émis une opinion erronée et de l'aide pour défendre leur cause, alors ils partent, pourrait-on dire, du mauvais pied. La question de la responsabilité proportionnelle met en relief le besoin de faire en sorte que la population en comprenne la nature et l'utilité. Par exemple, si, en règle générale, les vérificateurs n'ont pas d'assurance et que leur auto-assurance est limitée, les dommages-intérêts sont de ce fait plafonnés. Dans le cas des grandes valeurs boursières, le prêteur, l'actionnaire ou l'investisseur en tiendra peut-être compte lorsqu'il prendra sa décision. Si cela se savait, le marché financier en souffrirait. Toutefois, les faits montrent bien que les vérificateurs n'ont pas d'assurance et que leur auto-assurance est limitée, ce qui explique leur présence ici. Débattre du principe de la responsabilité proportionnelle n'aidera pas seulement les vérificateurs; en réalité, le débat protégera un public qui ne saisit probablement pas très bien la véritable nature de ces questions.

Pour ce qui est de la proposition 4, à la partie C, je traite d'un certain nombre de facteurs dans le contexte des réalités commerciales auxquelles fait face le vérificateur et qui donnent lieu au problème. Je parle notamment d'un point extrêmement important. À la page 9, je cite le juge Estey, qui parle de la faillite de la BCC et de la Norbanque. Je traite en partie de son rapport où il est question des vérificateurs, au bas de la page 9. Il souligne le fait que les vérificateurs ont approuvé les décisions opérationnelles de la direction, conscients de l'usage répandu de certaines pratiques, mais qu'ils n'ont pas pris de recul et n'ont pas vérifié les affirmations des dirigeants.

Permettez-moi de vous expliquer pourquoi, à mon avis, cette situation s'est produite et pourquoi elle est si importante.

Les vérificateurs soulevaient parfois une question, mais n'insistaient jamais auprès de la direction, se contentant plutôt de dire: «Non, il n'y a pas de problème», ou «Ne changez pas cela» ou «Ne changez pas ceci». À la page 10, le juge Estey affirme que les vérificateurs:

...se sont croisés les bras en attendant les mesures que pourrait prendre l'organisme de réglementation ou le conseil d'administration. Cependant, la *Loi sur les banques* confère en quelque sorte aux vérificateurs le devoir de signaler les situations insatisfaisantes. Dans le cas qui nous occupe, ces derniers n'en ont rien fait. Ce silence, combiné à leur attestation des états financiers, a suscité, de l'avis des administrateurs, un faux sentiment de sécurité chez eux.

Plus loin, il ajoute:

Ainsi, le triangle était devenu un cycle d'amnistie réciproque au sein duquel chacun des trois membres du groupe pouvait manquer à certains aspects de son devoir, mais s'estimer néanmoins excusé par le fait que l'instance suivante du cycle avait commis un manquement consécutif peut-être encore plus grave à son devoir.

Si j'aborde cette question, c'est pour la raison suivante: comme je l'indique dans les propositions, l'analyse ponctuelle de certaines décisions judiciaires et des circonstances propres à chaque cas est très importante, non seulement parce qu'elle oblige les vérificateurs à se conformer aux normes établies, mais, plus important

make tough decisions because they have been long-term auditors. They have other business relationships, and now there is a judgment to be rendered. Filing to sign an opinion in an unconditional way leaves a business enterprise completely at sea. The pressure on auditors is enormous. The fact that there is a potential liability for them is actually a defence against that pressure. That can be very important. This was noted by Mr. Justice Estey, as he then was, and forms a very significant part of maintaining forms of liability of the kind we are talking about here, although the nature of it is obviously under review.

Let me then turn to Proposition 5. It is here that I deal with the legal context. I deal with the — as does the entirety of Chapter E — very complex series of defences that auditors can raise. They fall into a number of categories. They relate to negligent misrepresentation claims for pure economic loss. These defences are exceedingly powerful, making actions against auditors extremely difficult.

First, with respect to the standard of care, GAAS and GAAP provide strait-jackets within which they act. If they act within those strait-jackets, they may not be liable. There is a possibility of being liable when they step out of those strait-jackets, but they provide a terrific defence for them. If they follow the rules, they cannot be liable, even if the statements are wrong.

Second, the most important one is the duty of care. The CICA took the position that the common law could not help. That is simply not so. The common law has been evolving and trying to deal with who can claim under the duty of care principle. Who is in the magic circle? That magic circle has become tighter and tighter recently as an answer to the indeterminate nature of these claims. The common law has moved, but it has not possibly moved enough on the damages side.

There is a powerful set of laws, and I deal with this in broad terms in Proposition 5 and in detailed terms under tab E.

The remaining defences, other than duty of care and standard of care, are causation for the damages and reliance. Reliance, again, has been the subject of judicial change. There has been a narrowing of the gap. I deal with it broadly in Proposition 5, and I deal with it extensively under tab E. I will not deal with the details of that, although I think it is a context that you must have in order to see that proportionate liability is one of many things going on in this territory to reduce the exposure of people responsible for economic loss with negligent misrepresentation as the category.

Let me turn to the proposed solution and issues you should consider. This is at Proposition 6. I think it very important that you have these handles, as I am sure you do. Under Proposition 6, I would ask you to turn to what I think is most important point. At page 11, the second point refers to where we change from joint

encore, parce que les vérificateurs souvent ne respectent pas ces normes lorsque la direction les contraint à prendre des décisions difficiles du fait de leur longue expérience. Ils entretiennent d'autres relations d'affaires, et ils doivent maintenant rendre un jugement. S'ils refusent de signer une attestation qui ne contient aucune réserve, l'entreprise est complètement laissée au dépourvu. La pression que subissent les vérificateurs est énorme. Le fait qu'ils puissent être tenus responsables constitue pour eux un moyen de défense. Il s'agit-là d'un facteur significatif, comme l'a indiqué le juge Estey, de sorte qu'il est absolument essentiel de maintenir certaines des formes de responsabilité dont il est question ici, même si elles font actuellement l'objet d'un examen.

J'aimerais maintenant passer à la proposition 5, où je traite de questions juridiques. J'y analyse — et tout le chapitre E porte là-dessus — les motifs de défense complexes que les vérificateurs peuvent invoquer. Ceux-ci se divisent en plusieurs catégories, et visent les réclamations pour préjudice financier qui résultent d'une déclaration faite avec négligence. Ces motifs de défense sont extrêmement puissants, ce qui rend toute action contre les vérificateurs extrêmement difficile.

D'abord, en ce qui concerne le degré de diligence, les vérificateurs doivent se conformer aux normes et aux principes comptables généralement reconnus. S'ils respectent ces normes et principes, ils ne peuvent pas être tenus responsables. S'ils s'en écartent, ils peuvent l'être. Toutefois, ces principes constituent pour eux un puissant moyen de défense. S'ils se conforment aux règles établies, ils ne peuvent être tenus responsables, même si les déclarations sont fausses.

Ensuite, il y a le devoir de diligence. L'ICCA soutient qu'on ne peut s'en remettre à la common law. C'est faux. La common law évolue et essaie de d'établir qui peut présenter une réclamation en vertu du devoir de diligence. Quelles sont les personnes qui peuvent intenter des poursuites? Le nombre de personnes pouvant le faire a été de plus en plus restreint dernièrement, en raison du non-plafonnement des dommages-intérêts devant être versés. La common law a évolué, mais peut-être pas assez en ce qui concerne les dommages-intérêts.

Il existe toute une série de lois puissantes. J'en parle de façon générale dans la proposition 5, et en termes plus précis à l'onglet E.

Les autres motifs de défense, en dehors du devoir de diligence et du degré de diligence, sont le lien de causalité et la confiance. Ce dernier principe a fait l'objet d'une révision judiciaire. On en a resserré la portée. Je l'explique de façon générale dans la proposition 5, et de façon plus détaillée à l'onglet E. Je n'entrerai pas dans les détails, bien qu'il soit important de bien connaître le contexte pour comprendre que la responsabilité proportionnelle constitue, entre autres, un moyen de réduire les risques courus par les personnes responsables d'un préjudice financier résultant de déclarations faites avec négligence.

J'aimerais maintenant vous parler de la solution que je propose et des facteurs qui doivent être pris en considération. Il s'agit ici de la proposition 6. Il est important de connaître ces facteurs. À la page 11, je propose qu'on remplace le régime de responsabilité solidaire par un régime de responsabilité proportionnelle. Il s'agit

and several liability to a scheme of full proportionate liability. It is a fundamental public policy shift. It changes the risk of a defendant's insolvency from other defendants to the plaintiffs. That is a context which I am sure you are aware of, but it is the starting point. You must say to yourselves, what interests are being affected negatively by this? Is it something, therefore, that you wish to go forward with and recommend?

I also point out at the second last bullet on page 11 that a proportionate liability scheme, if properly refined, does have a series of advantages. It is simple. It appears to represent fairness to the auditors and can be applied on a case-by-case basis and with a great deal of success to the glory of the common law. I do not exclude civil law in this regard. It gives rise to fairness and flexibility. If a variety of circumstances arise, no legislator can contemplate all the circumstances. I am telling you the obvious.

It is very important that the tort regime in some way be maintained because of the flexibility of dealing with not only new circumstances but also old circumstances in a different manner.

The last point on page 11 is that the constitutional issue can be extremely complex if the recommendation is that the federal government act alone. While the issues are complex and it may not be a good sign of cooperative federalism to act alone, they do not represent an impossible hurdle. However, great care must be taken on this point. Your solution must be measured against the effectiveness of the impact that, for instance, a proportionate liability scheme will have on the Securities Act in Ontario and elsewhere, where auditors' liability is included, for example, in prospectuses where they are dealing with financial information.

In Proposition 6, I deal with the limited liability issue. My second point is very important, namely, that proportionate liability may not represent enough protection because the losses may continue to be indeterminate.

Do not forget that auditors stand as the "last clear chance" to discover whether or not the financial statements properly reflect the true financial condition of the business enterprise. Therefore, it is likely that they could be responsible for 50-and-more per cent of the loss. The fact that management has defrauded someone does not mean that the last person who should have been providing the protection may be 100 per cent responsible. Proportionate liability may mean that judges will hand down a whole series of decisions where proportionate liability is at the 50-per-cent level every time. If you are talking about claims of \$800 million against auditors, whether it is \$800 or \$400 million is almost irrelevant for the solvency of most accounting firms in Canada because they do not have insurance past \$150 million, whether they are self-insured or not. I am sure that they do not have personal assets to cover the rest. If you received only two of those claims in your lifetime and you are auditing thousands of companies, you can see that proportionate liability is not the only factor to be considered in getting rid of that indeterminacy. It is only one factor of many.

là d'un changement d'orientation majeur, puisque le risque qu'un défendeur soit insolvable se trouverait à retomber sur le plaignant plutôt que sur les autres défendeurs. Vous connaissez déjà ce principe. Vous devez vous demander, quels sont les intérêts qui risquent d'être touchés de manière négative par ce changement? Est-ce quelque chose que l'on souhaite recommander?

J'indique également à l'avant-dernier paragraphe de la page 11 qu'un régime de responsabilité proportionnelle, s'il est bien défini, comporte une série d'avantages. Il est simple à administrer; il est juste envers les vérificateurs et il peut être appliqué de façon ponctuelle, dans le respect de la common law, sans pour autant exclure le droit civil. Ce régime est équitable et flexible, car il peut être difficile pour un législateur d'envisager tous les faits qui entourent un cas. C'est l'évidence même.

Voilà pourquoi il est important de maintenir le système de responsabilité délictuelle, parce qu'il permet de considérer les faits qui sont nouveaux ainsi que les faits déjà existants, quoique de manière différente.

Au dernier paragraphe de la page 11, je précise que si l'on recommande que le gouvernement fédéral agisse seul, nous risquons de soulever des questions fort complexes sur le plan constitutionnel. Toutefois, malgré leur complexité et même si ce geste va à l'encontre du principe du fédéralisme coopératif, ces questions ne représentent pas un obstacle insurmontable. Mais il faut agir avec grande prudence. La solution que vous proposerez doit tenir compte de l'impact, par exemple, qu'un régime de responsabilité proportionnelle peut avoir sur la Loi sur les valeurs mobilières en Ontario et ailleurs, où la préparation de prospectus qui contiennent des renseignements financiers engage la responsabilité des vérificateurs.

Je fais également état, dans la proposition 6, de la responsabilité limitée. Le deuxième point que je soulève est très important, à savoir que la responsabilité proportionnelle risque de ne pas constituer une protection adéquate du fait qu'il peut-être difficile de fixer avec précision le montant des pertes.

Il ne faut pas oublier que l'examen des vérificateurs constitue «la dernière occasion» d'établir si les états financiers reflètent véritablement la situation financière de l'entreprise. Par conséquent, les vérificateurs pourraient être tenus responsables de 50 p. 100 ou plus des pertes. Le fait que la direction ait fraudé quelqu'un ne signifie pas que la dernière personne qui aurait dû fournir la protection sera jugée responsable à 100 p. 100. La responsabilité proportionnelle signifie que les juges rendent toute une série de décisions où la responsabilité proportionnelle est fixée chaque fois à 50 p. 100. Si vous réclamez des dommages-intérêts de 800 millions de dollars à des vérificateurs, que le montant soit fixé à 800 ou à 400 millions importe peu pour la solvabilité de la plupart des firmes d'experts-comptables au Canada, parce qu'elles ne peuvent être assurées au-delà de 150 millions de dollars, qu'elles s'assurent elles-mêmes ou non. Elles n'ont pas de biens mobiliers pour couvrir le reste. Si vous avez reçu seulement deux réclamations au cours de votre carrière et que vous vérifiez les états financiers de milliers d'entreprises, vous allez constater que la responsabilité proportionnelle ne

The notion of "last clear chance" is dealt with in paragraph (b) on page 10 of Proposition 6.

There are great complexities in dealing with a situation where a complainant claims against the auditor and does not claim against others. Do you attribute notional shares to people who are not represented? Does one sue against the auditors and then sue against others? The complexity of these issues is enormous and the position of the auditor may not be greatly assisted, depending on what regime you adopt.

The proposed wording — and, I note this at page 10 under Proposition 6 of the CICA recommendation — includes "auditors, lawyers, management, directors, accountants giving tax advice, property valuers, engineers" — those who go in and look at inventory — "brokers" — those who give out financial disclosure — and "tax advisors". A whole host of people are captured by the general principle the CICA puts forward.

The CICA would like you to recognize a problem. They would like you to recognize that a solution needs to be found in the short term, not in the long term. I urge you to find a solution in the relatively short term, having regard to legislative change as well. It must be one that has a more sophisticated view than the one represented. I do not mean to say that it is unsophisticated, but it is such a broad topic which contains so many impacts that great care must be taken before you adopt that proposal. I believe you will hear from them that they wish to put a far more detailed proposal before you. They want you to accept the principles, to give your moral weight to them and, thereafter, to organize some form of solution. Perhaps I should not be stating what they want to say. However, recognizing the problem and beginning the process toward finding a solution would be a great step forward.

Proposition 7 deals with variations on the proposal for proportionate liability. I deal with three which are lengthy and complex. One is to maintain joint and several liability only in circumstances where the plaintiff was not contributorily negligent.

Each one of these things is extremely complicated in terms of the positives and negatives attached to it. Where the plaintiff is partly negligent, you go to proportionate liability; if the plaintiff is partly responsible, you switch it around a bit. That is a little simplistic, but that is one form of proportionate liability.

The second proposal would limit proportionate liability to a peripheral defendant or tortfeasor. That begs the question: What does that mean?

The third proposal is somewhat akin to the one adopted in the United States dealing with securities issues there. That is, they would retain joint and several liability for primary wrongdoers and those who substantially assist those who are primarily wrong, or those involved in fraud, or for certain kinds of claims such as

constitue pas le seul moyen de se débarrasser de ces réclamations sans limites. Il s'agit d'un moyen parmi d'autres.

La règle «de la dernière chance» est analysée à l'alinéa b), page 10, de la proposition 6.

Lorsqu'un plaignant intente des poursuites en dommages-intérêts uniquement contre le vérificateur, cela soulève de nombreuses questions fort complexes. Doit-on attribuer une part de responsabilité aux personnes qui ne sont pas représentées? Est-ce qu'on intente d'abord une poursuite contre les vérificateurs, et ensuite contre les autres intervenants? Ces questions sont fort complexes et le vérificateur risque de se retrouver dans une situation délicate, selon le régime que vous adoptez.

Le libellé proposé — vous le trouverez à la page 10 à la rubrique proposition 6 de la recommandation de l'ICCA — comprend «des vérificateurs, des avocats, des dirigeants, des administrateurs, des comptables qui donnent des conseils fiscaux, des évaluateurs, des ingénieurs» — ceux qui examinent les stocks — «des courtiers» — ceux qui fournissent l'information financière — et des «conseillers fiscaux». Tout un tas de gens sont couverts par le principe général énoncé par l'ICCA.

L'ICCA aimerait que vous reconnaissiez un problème. Ses membres aimeraient que vous reconnaissiez qu'une solution doit être trouvée à court terme, pas à long terme. Je vous incite instamment à trouver une solution relativement à court terme, en ce qui concerne également un changement législatif. Cette solution doit être plus raffinée que celle présentée. Je ne veux pas dire que celle-ci ne l'est pas, mais le sujet est si vaste et comporte tant de répercussions qu'il faut se montrer très prudent avant d'adopter cette proposition. Je crois qu'ils vous feront savoir qu'ils désirent vous présenter une proposition beaucoup plus détaillée. Ils veulent que vous en acceptiez les principes, que vous y souscriviez moralement et, par après, que vous élaboriez une forme quelconque de solution. Je devrais peut-être leur laisser le soin de vous expliquer ce qu'ils veulent. Ce serait cependant un grand pas en avant que de reconnaître le problème et de commencer à chercher une solution.

La proposition 7 expose des variations à la proposition de responsabilité proportionnelle. J'en mentionne trois qui sont longues et complexes. L'une d'entre elles consiste à ne conserver la responsabilité solidaire que dans les cas où la négligence du plaignant a contribué au préjudice qu'il a subi.

Chacune de ces questions est extrêmement compliquée pour ce qui est des avantages et des inconvénients y afférents. Quand le plaignant est en partie négligent, on parle de responsabilité proportionnelle; s'il est en partie responsable, on tourne la question un peu différemment. C'est un peu simpliste, mais c'est une forme de responsabilité proportionnelle.

La deuxième proposition limiterait la responsabilité proportionnelle à un défendeur dit «marginal» ou à l'auteur du sinistre. Il y a lieu de se demander ce que cela signifie.

La troisième proposition s'apparente à celle adoptée aux États-Unis à l'égard des valeurs mobilières. C'est-à-dire qu'ils conserveraient la responsabilité solidaire pour les principaux fauifs et leurs complices au premier chef, ou ceux impliqués dans une fraude, ou pour certains genres de réclamations comme celles

those for small investors. But proportionate liability would replace joint and several liability otherwise. However, if one defendant defaults, they allow for a reapportionment of the part that was not claimed, up to a cap, namely, 50 per cent of the defendant's own proportionate liability. That is a very sophisticated regime of proportionate liability. In that series of choices there are a tonne of public policy choices that you must make. Who are you trying to protect; what are you trying to accomplish?

Proposition 8 lists the alternatives. I will not deal with them at this time, rather, I will wait for your questions regarding statutory capping, contractual exclusions and limitations on liability and mandatory insurance.

Regarding Proposition 9, I wish to point out that we should not be dissonant with our major trading partners. By that, I particularly mean those that have securities-type issues involved in their jurisdictions. I include some examples in North America, but I could mention other areas. We must consider what the United States is doing at the federal level and what the states of Delaware, New York, and California are dealing with, in particular, because it is there where a great number of American enterprises are incorporated. They have considered many of these matters from a public policy perspective, albeit in a different legal context, namely, the jury system, and in a far more aggressive atmosphere. However, we do not want to be too far one way or another for fear that people either lose confidence in the Canadian audit or they lose confidence in other audits and Canada, or Ontario, or Quebec, becomes the jurisdiction of choice, as the case may be. That is a broad, general principle around which you may look.

Let me deal now with my summary and recommendations in Proposition 10. There is a clear history of and a realistic future concern supporting a potential risk of a serious financial failure of one or more of the auditing firms in Canada. This risk is partly affected by the existence of joint and several liability.

The risk identified — that is, the indeterminacy — affects the availability of insurance and the attractiveness of the profession for new entrants. It may be partly because there is so much publicity about these matters. That may subside over time, but it will continue to be of real concern. I do not think the risk is so high that auditing will stop or reach that highly difficult stage, but the potential exists, and it is urging us to deal with these issues in a comprehensive manner now.

The audit function is a central commercial concern, and I will not deal with that point any further.

The goal is to give some determination to these risks but still maintain the case-by-case, common law or civil law scrutiny by the courts.

Some characteristics of a solution are that it be flexible, simple, fair, effective, predictable, in concert with our major Canadian trading partners and applicable on a case-by-case basis.

présentées par de petits investisseurs. Mais, autrement, la responsabilité proportionnelle remplacerait la responsabilité solidaire. Cependant, si un défendeur était dans l'incapacité de s'acquitter de sa part des dommages, ils prévoient une réattribution de la part non réclamée jusqu'à concurrence de 50 p. 100 de ce qu'il serait proportionnellement tenu de payer. C'est un régime très raffiné de responsabilité proportionnelle. Les choix qui s'offrent à vous en matière de politique gouvernementale sont innombrables. Qui allez-vous protéger? Qu'allez-vous essayer de faire?

La proposition 8 énumère les solutions de remplacement. Je ne vais pas en parler pour le moment; j'attendrai plutôt vos questions concernant le plafonnement légal, les limites et exclusions contractuelles à la responsabilité et l'assurance obligatoire.

Concernant la proposition 9, je tiens à souligner que nous devrions nous aligner sur ce que font nos principaux partenaires commerciaux, en particulier ceux qui ont légiféré en matière de valeurs mobilières. Je donne des exemples en Amérique du Nord, mais j'aurais pu mentionner d'autres régions. Nous devons considérer ce que font les États-Unis au niveau fédéral et les États du Delaware, de New York et de la Californie, en particulier, parce qu'un grand nombre d'entreprises américaines sont constituées en sociétés dans ces États. Ils ont envisagé un bon nombre de ces questions sous l'angle de la prospective, quoique dans un contexte juridique différent, à savoir le système de jury, et dans une atmosphère beaucoup moins tendue. Mais nous ne voulons pas être trop différents de crainte que les gens perdent confiance dans la vérification canadienne ou dans d'autres vérifications et que le Canada, ou l'Ontario, ou le Québec devienne la compétence de choix, selon le cas. C'est un principe vaste, général, que vous pourriez étudier.

Permettez-moi maintenant de parler de mon résumé et de mes recommandations à la proposition 10. L'histoire nous l'a montré, les firmes de vérification comptable du Canada ne sont pas à l'abri d'un grave échec financier. L'existence de la responsabilité solidaire influe partiellement sur ce risque.

Le risque identifié — c'est-à-dire l'indétermination — a un effet sur l'accès à l'assurance et l'attrait qu'exerce la profession sur les nouveaux venus. C'est peut-être dû en partie à toute la publicité qui entoure ces questions. Ce risque s'atténuera peut-être avec le temps, mais il continuera à être véritablement préoccupant. Je ne pense pas que le risque soit élevé au point qu'on en vienne à cesser toute vérification ou qu'on vienne près de le faire mais la possibilité existe, et c'est pourquoi nous devons nous attaquer à ces questions de façon détaillée maintenant.

La vérification est une fonction essentielle dans le monde des affaires; je n'en dirai pas plus pour le moment.

L'objectif est de déterminer d'une certaine manière ces risques, tout en maintenant l'examen par les tribunaux de droit civil, de droit commun, au cas par cas.

Une solution se doit, entre autres, d'être souple, simple, juste, efficace, prévisible, en harmonie avec les politiques de nos principaux partenaires commerciaux du Canada et applicable au cas par cas.

The next point deals with the careful and sophisticated nature of these issues, which is obvious.

I then give you my two recommendations — that is, to the extent they can be of any assistance, and acknowledging the fact that you can see these as easily as I can.

First, if possible, a joint federal and provincial effort to create a unified comprehensive regime is important. Limited liability, effects on securities regulation and on corporate legislation are all significant, if it were possible to have a unified approach.

For instance, if you give a whole series of new, protective measures dealing with proportionate liability and limited liability to auditors, should you enforce further and higher standards on auditors to enforce things against their own? Should they have quicker, earlier hearings? Should they have time limits? Should the public be involved in those hearings — that is, in the criticism of them? How do they create higher standards? Do they lose some of their self-regulation by getting extra protections? That is a concern. I do not know how you deal with it, but it is something that you might wish to consider.

I recommend that, if possible, a small, experienced and volunteer — in order that it not cost a fortune — ad hoc group be made up of industry, professional, provincial and federal persons. It should be under the auspices of one or more member of this committee in order that it actually operates. You must identify the actual issues to be discussed by a date certain. I used December 31, but that may be too ambitious. You should invite written submissions specifically on those issues and in the order in which they have been raised by that committee so that you will have a series of responses.

All solutions exist somewhere. It is a matter of going to the candy store and choosing them with regard to what you see as the public policy considerations which will effect them. You want an organized, serious review of these by as many interested parties as possible. I think that a draft recommendation as a result of those written submission should be submitted in a reasonable time. I set dates in my report.

My final recommendation is that this committee should reconvene to review the choices made for the reasons given and make their recommendations.

Those are my submissions. I am much obliged.

The Chairman: Mr. Campion, thank you for a comprehensive document and a very thorough review of the issues.

Senator Angus: That was a very good presentation, Mr. Campion. I take it that you are not for the status quo.

Mr. Campion: I am not for the status quo. This needs a review. However, after choices are made, it may turn out that the status quo was the best way to go all along, but I think not.

Le point suivant porte sur la nature délicate et raffinée de ces questions, laquelle est évidente.

Je vous donne ensuite mes deux recommandations, c'est-à-dire dans la mesure où elles peuvent être d'une quelconque utilité, et sachant que vous pourriez arriver aux mêmes.

Tout d'abord, il importe, si possible, que le fédéral et les provinces s'efforcent conjointement de créer un régime complet unifié. S'il était possible d'en arriver à une approche unifiée, il faudrait tenir compte de la responsabilité limitée, des effets sur les règlements en matière de valeurs mobilières et la législation commerciale.

Par exemple, si vous donnez aux vérificateurs toute une série de nouvelles mesures de protection en matière de responsabilité limitée et proportionnelle, devriez-vous leur imposer de nouvelles normes plus sévères que les leurs? Devraient-ils tenir des audiences plus rapidement, plus tôt? Devraient-ils respecter des délais? Le public devrait-il participer à ces audiences, c'est-à-dire pour faire valoir ses critiques? Comment créent-ils des normes plus sévères? Perdent-ils une partie de leur pouvoir d'auto-réglementation en obtenant des protections supplémentaires? C'est une préoccupation. Je ne sais pas comment vous réglerez la question, mais c'est quelque chose que vous voudrez peut-être étudier.

Je recommande la constitution, si possible, d'un petit groupe spécial expérimenté, composé de volontaires — afin que cela ne coûte pas une fortune — représentant le fédéral, les provinces, la profession et l'industrie. Ce groupe devrait être placé sous l'autorité d'un ou plusieurs membres de ce comité pour fonctionner effectivement. Vous devriez vous fixer une date limite pour l'étude des problèmes. J'ai parlé du 31 décembre, mais c'est peut-être trop ambitieux. Vous devriez demander que vous soient soumises des présentations écrites précisément sur ces questions et dans l'ordre dans lequel elles ont été soulevées par ce comité de façon à obtenir une série de réponses.

Toutes les solutions existent quelque part. Il s'agit de les trouver et de choisir celles qui répondent aux considérations de politique gouvernementale qui permettront de les appliquer. Vous voulez un examen sérieux, méthodique, regroupant le plus d'intéressés possible. Je pense qu'un projet de recommandation résultant de ces présentations écrites devrait être remis dans un délai raisonnable. Je propose des dates dans mon rapport.

Comme dernière recommandation, je propose que ce comité se réunisse à nouveau pour étudier les choix présentés pour les raisons données et formule ses recommandations.

Voilà ce que j'avais à dire. Je vous suis très obligé.

Le président: Monsieur Campion, je vous remercie pour ce document très complet et cet examen très approfondi des problèmes.

Le sénateur Angus: C'était une excellente présentation, monsieur Campion. Je crois comprendre que vous n'êtes pas en faveur du statu quo.

M. Campion: En effet. La question doit être examinée. Cependant, une fois les choix faits, peut-être estimera-t-on que le statu quo était préférable, mais je ne le pense pas.

Senator Angus: Mr. Campion, although you are a member of the Law Society, can I assume that you do not represent any client or clients at this particular hearing?

Mr. Campion: I was asked by this committee to be your witness, so I presume I am your witness.

Senator Angus: I just wanted to be sure of that because of your strong orientation to the accountants' arguments as opposed to a broader area of concern.

Mr. Campion: That had to do with my mandate. My mandate was to comment on the Estey evidence and not to deal with this in the broader context.

Senator Angus: Having said that, in your view, was there ever any valid public policy or other justification for having a regime of joint and several liability?

Mr. Campion: There are justifications. To some extent, it just happened. You had joint and several liability. They then struggled, as the world became more complex financially, with this notion of granting economic loss damages and then foreign negligent misrepresentation, recognizing that was the one area that really brought you into the area of indeterminate losses to an indeterminate number of people.

From the beginning they tried to create barriers that were exceptional; different from physical property loss or personal injury where joint and several liability works far more powerfully in favour of a plaintiff because they are innocent victims of an event, for instance, whereas in this case there is a risk factor in making an investment and, if the auditors were always the object of full recovery, you would have, in effect, an insurer in the system when the investor is taking a risk. The question is whether they were taking the risk just on those financial statements or other factors, and that is where there has always been this incredible ambivalence about having granted it in the first place then, having granted it, taking great care in dealing with it. The question now is: Are the damages now so great that the indeterminacy needs repair?

Senator Angus: I asked if you felt there was any justification in the status quo, which is a widely prevalent system of joint and several liability for civil responsibility. There is always a great danger, which is why we are taking so much care with this particular issue, when one views it from the perspective of one particular group. I think you would agree with that. The accountants have done a wonderful job. They have brought to the attention of everyone the fact that there may be a problem.

My fear is that there may be some myths and fallacies. For example, I have read of the great injustice where an accounting firm, which is held 1 per cent at fault, may have to pay 100 per cent of the damages, whereas in fact, if I understand the law correctly, all of the defendants under that kind of a regime of civil responsibility are 100 per cent responsible to the plaintiff. Rarely is there a 1-per-cent finding.

Le sénateur Angus: Monsieur Campion, même si vous êtes membre du Barreau, puis-je supposer que vous ne représentez aucun client ou des clients à cette audience particulière?

M. Campion: Ce comité m'a convoqué comme témoin, donc je présume que je suis votre témoin.

Le sénateur Angus: Je voulais seulement m'en assurer étant donné votre fort penchant pour les arguments des comptables par opposition à un domaine plus vaste de préoccupation.

M. Campion: C'est dû à mon mandat. Il consistait à formuler des commentaires sur le rapport Estey et non pas à traiter de la question dans le contexte général.

Le sénateur Angus: Cela dit, à votre avis, en matière de politique gouvernementale ou autrement, y a-t-il jamais eu de raison valable de disposer d'un régime de responsabilité solidaire?

M. Campion: Il existe des raisons. Dans une certaine mesure, c'est arrivé comme cela. Vous disposiez de la responsabilité solidaire. Puis on s'est débattu, au fur et à mesure que le monde devenait plus complexe sur le plan financier, avec cette notion d'octroi de dommages pour pertes économiques et de déclaration inexacte faite avec négligence à l'étranger, c'est cela qui vous a réellement amenés dans le secteur des pertes indéterminées pour un nombre indéterminé de gens.

Dès le départ, on a essayé de créer des barrières aux exceptions différentes d'une perte sur un bien matériel ou d'un préjudice personnel où la responsabilité solidaire favorise beaucoup plus un plaignant étant donné qu'il est une victime innocente d'un événement, par exemple, alors que dans ce cas-ci, investir comporte un élément de risque et, si les vérificateurs étaient toujours obligés de tout rembourser, ils joueraient en fait dans le système le rôle d'assureur quand l'investisseur prend un risque. La question est de savoir s'il prend un risque seulement en fonction de ces états financiers ou en fonction d'autres facteurs, et c'est là qu'a toujours existé cette incroyable ambivalence sur le fait de l'avoir accordée puis, l'ayant accordée, de l'utiliser avec prudence. La question qui se pose est celle-ci: les dommages sont-ils maintenant si grands qu'il faille rafistoler l'indétermination?

Le sénateur Angus: Je vous ai demandé si vous estimiez que le statu quo, à savoir un régime grandement répandu de responsabilité solidaire pour la responsabilité civile, était justifié. Il est toujours très risqué, ce qui explique pourquoi nous étudions si attentivement cette question particulière, d'envisager une question du point de vue d'un groupe particulier. Je crois que vous serez d'accord avec cela. Les comptables ont fait un travail fantastique. Ils ont attiré l'attention de tous et chacun sur le fait qu'il existe peut-être un problème.

Je crains cependant qu'il y ait certains mythes et faussetés. Par exemple, je suis conscient de la grande injustice commise quand une firme de vérification comptable, responsable de 1 p. 100 du préjudice, peut se voir dans l'obligation de payer 100 p. 100 des dommages, alors qu'en fait, si je comprends la loi correctement, tous les défendeurs sous ce genre de régime de responsabilité civile sont 100 p. 100 responsables envers le plaignant. C'est rarement réglé à 1 p. 100.

I am most anxious that we get away from this almost *reductio ad absurdum*. People are feeling sorry for these poor accounting firms which have been found to be 1 per cent at fault and have this huge responsibility. However, if they have in fact made false statements and not adhered to GAAS or GAAP, if they have not done their jobs properly and other financial organizations go belly-up because of that information, in my view they should be more than 1 per cent to blame.

The underlying reason for joint and several responsibility is that the plaintiff, the aggrieved party, should be entitled to full indemnity.

You mentioned in passing the regime of contributory negligence. I believe that might be an area where we can find our solution. There is a tendency to remove the old rule of contributory negligence where a plaintiff, if he is even 1 per cent liable, gets no recovery. Why should the coin not be reversed for defendants?

Mr. Campion: In my opinion, having litigated in this area, thought about it and written about it, this is very important. I did start with a degree of skepticism of the kind you started with. However, consider the value and, indeed, the limitations on a proportionate liability scheme in that they arguably do not provide that much protection, for the very reason you have just said. If they are 100 per cent liable, the 1 per cent is easy. Normally they will be 50 to 100 per cent liable in these circumstances. Proportionate liability may not be all that beneficial. It does, however, make the risks more determinant, although not completely determinant.

It may be only part of a solution, but having considered it all I believe there is a problem. I believe that proportionate liability must be seriously considered as one of the tools to reduce the liability potential of auditors, and that it is fair and urgent that it be considered. However, I did struggle with it, as you have just done.

Senator Angus: I just wanted to put the suggestion on the table that there may not be problem. I am not saying that is my view. If there is a vast explosion, such as in the Chernobyl situation, because some person or collectivity of persons makes a mistake, our system is that the person or persons responsible shall pay. The damages can be huge. In the vein of the Chernobyl analogy, Dow Chemical and other such companies have huge insurance. The large accounting firms are vast multinational empires and they have insurance. It is fallacy to suggest that they do not have insurance.

My concern is a case is being built on that kind of clay. I can bring forward 10 witnesses who will say that there is plenty of insurance available for them. It looks bad when you read: "Ernst & Young condemned to \$50 million". You see those kinds of headlines every day in the U.S. Maybe there should be a capping, or perhaps the jury system should change. There is a major

Vivement qu'on en finisse avec cette réduction à l'absurde. Les gens sont désolés pour ces pauvres firmes comptables trouvées coupables de 1 p. 100 des dommages et qui doivent assumer cette énorme responsabilité. Cependant, si elles ont fait de fausses déclarations et n'ont pas respecté les normes de vérification généralement reconnues ou les principes comptables généralement reconnus, si elles n'ont pas fait leur travail correctement et que d'autres organisations financières ont fait banqueroute à cause de cette information, à mon avis, leur responsabilité devrait représenter plus de 1 p. 100.

La raison sous-jacente de la responsabilité solidaire est que le plaignant, la partie lésée, devrait avoir droit à une indemnisation complète.

Vous avez mentionné en passant le régime de négligence contributive. Je crois que nous pourrions peut-être y trouver notre solution. On a tendance à ne pas appliquer cette règle quand un plaignant, même s'il est responsable de 1 p. 100 du préjudice, n'obtient aucun remboursement. Pourquoi ne pas en faire autant pour les défendeurs?

M. Campion: À mon avis, c'est très important. J'en parle en connaissance de cause, ayant participé à des poursuites dans ce domaine, ayant réfléchi à la question et ayant écrit sur le sujet. Au départ, j'étais aussi sceptique que vous. Cependant, considérez la valeur et, en fait, les limites d'un système de responsabilité proportionnelle sous l'angle de la protection moindre qu'elle offre, pour la raison même que vous avez énoncée. S'ils sont responsables à 100 p. 100, le 1 p. 100 est facile. Normalement, ils seront responsables dans une proportion de 50 à 100 p. 100 dans ces circonstances. La responsabilité proportionnelle peut ne pas être si avantageuse. Elle rend cependant les risques plus déterminants, quoique pas totalement.

Ce n'est peut-être qu'une partie d'une solution, mais l'ayant considérée, j'estime qu'il y a un problème. Je crois que la responsabilité proportionnelle doit être sérieusement envisagée comme un des outils permettant de réduire le risque couru par les vérificateurs au titre de la responsabilité, et qu'il est urgent et équitable de le faire. Cependant, je me suis penché sur la question, comme vous l'avez fait.

Le sénateur Angus: Je voulais seulement suggérer qu'il n'y avait peut-être pas de problème. Je ne dis pas que c'est ce que je pense. S'il se produisait une grosse explosion, comme dans le cas de Tchernobyl, parce qu'une personne ou un groupe de personnes ont fait une erreur, dans notre système, c'est la personne ou les personnes responsables qui paieraient. Les dommages pourraient être énormes. Pour en rester avec l'analogie de Tchernobyl, Dow Chemicals et d'autres compagnies disposent de fortes assurances. Les grandes firmes comptables sont de vastes empires multinationaux et ils ont de l'assurance. Il est faux de prétendre qu'elles n'en ont pas.

Ce qui me préoccupe, c'est qu'on fonde un raisonnement sur des arguments qui ne sont pas solides. Je pourrais convoquer 10 témoins qui diront qu'ils peuvent obtenir tout plein d'assurances. Lire que Ernst & Young est condamné à verser 50 millions de dollars n'a rien de réjouissant. On voit ce genre de manchettes chaque jour aux États-Unis. Il devrait peut-être y avoir un plafond,

problem in the U.S. courts, but it does not seem to extend to Canada.

I am playing the devil's advocate.

Mr. Campion: The Dow Chemical case that you use as an example is unrealistic because it is not cited and relied upon every day by an indeterminate number of potential and actual investors with large capitalization.

They can pretty well predict their losses from an explosion, albeit catastrophic and high. However, they do not have one of those every day whereas auditors could.

Senator St. Germain: Further to Senator Angus' questions, you made mention of GAAS and GAAP in your initial remarks and said that, often, these firms are pressured into signing. Did I understand you correctly in that regard?

Mr. Campion: I would not want to say quite that.

Senator St. Germain: They are forced into signing situations due to the size of their clients, the size of the account, et cetera. Based on that premise, should we be making any changes? I am not a lawyer, unlike most at this table. Did I hear you correctly in that regard?

Mr. Campion: Let me put it this way, senator: You heard me correctly, but I would not have characterized it in that fashion. Let me put the point this way: There is a natural tension that auditors face to give their opinions in a fashion that they are unqualified to do. When there is a continuing relationship with a client, there are arguments between the management and the auditors about what judgment should be rendered on any particular point. Management will put their point forward in the ordinary course, which is perfectly legitimate, and auditors will state their view.

It happens in rare cases that such tension goes to the extreme. That is to say, the auditors lose their normal sense of professional conservatism and adopt the view of management, which is what was dealt with in the comment made by Mr. Justice Estey concerning the CCB and Northland Bank. The existence of a tort regime gives a reason for the auditors to avoid that pressure. It is natural and ordinary. It is all part of doing business. There is nothing wrong with it.

There has to be pressure brought to bear to prevent the tension from shifting too far against the auditors, since they have to keep good relations. It is not just a matter of wrong opinions; the problem is that they may be pushed further than they might have otherwise gone.

Senator Angus: I know how much research you have done, sir. When you add that to what our researcher Margaret Smith has done, we have some very good material. I have done my best in the last three days to read it all. One report I did read is the U.K. report which comes down on the side of the status quo. I am sure you have read it. One of the items mentioned in the report is that, if there were a change to proportionate liability, then there would

ou il faudrait peut-être modifier le système de jury. C'est un problème grave dans les tribunaux américains, mais il ne semble pas se propager au Canada.

Je me fais l'avocat du diable.

M. Campion: L'exemple de Dow Chemical que vous utilisez n'est pas réaliste parce qu'ils ne dépendent pas à chaque jour d'un nombre indéterminé d'investisseurs réels et potentiels aux énormes capitaux.

Ils peuvent facilement prédire les pertes qu'ils encourront à la suite d'une explosion, si catastrophique et énorme soit-elle. Cependant, ils ne sont pas exposés à ce risque chaque jour alors que les vérificateurs pourraient l'être.

Le sénateur St. Germain: Pour faire suite aux questions du sénateur Angus, vous avez fait mention des principes et normes comptables généralement reconnus dans vos remarques initiales et dit que, souvent, on presse ces firmes de signer. Vous ai-je bien compris à cet égard?

M. Campion: Pas tout à fait.

Le sénateur St. Germain: Elles se retrouvent forcées de signer en raison de la taille de leurs clients, de la taille du compte, et cetera. Pour cette raison, devrions-nous apporter des changements? Je ne suis pas un avocat, à la différence de la plupart de ceux qui se trouvent à cette table. Vous ai-je bien compris à cet égard?

M. Campion: Permettez-moi de m'exprimer ainsi, sénateur: vous m'avez correctement compris, mais je ne l'aurais pas dit de cette manière. Permettez-moi de formuler ma réponse ainsi: Les vérificateurs sont soumis à une tension naturelle quand ils doivent donner leurs avis d'une façon pour laquelle ils ne n'estiment pas qualifiés. Quand on a une relation suivie avec un client, il arrive que les dirigeants et les vérificateurs discutent du jugement à rendre sur un point en particulier. Les dirigeants feront valoir leur point de vue de la manière ordinaire, qui est parfaitement légitime, et les vérificateurs énonceront leur avis.

Il arrive dans de rares cas qu'une telle tension soit poussée à l'extrême. C'est-à-dire que les vérificateurs perdent leur habituelle prudence professionnelle et adoptent l'avis de la direction, ce dont il a été question dans le commentaire formulé par M. le juge Estey concernant la BCC et la Norbanque. L'existence d'un régime délictueux donne aux vérificateurs une raison pour se soustraire à cette pression. C'est naturel et courant dans le monde des affaires. Il n'y a rien de mal à cela.

Des pressions doivent être exercées afin d'empêcher que la tension ne devienne trop forte du côté des vérificateurs, vu qu'il faut maintenir de bonnes relations. Ce n'est pas simplement une question d'opinion erronée, le problème c'est qu'il peut arriver qu'on les pousse plus loin qu'ils seraient peut-être allés autrement.

Le sénateur Angus: Je suis au courant de toute la recherche que vous avez faite, monsieur, et lorsque vous y ajoutez les travaux qu'a effectués notre attachée de recherche Margaret Smith vous obtenez de très bons documents. J'ai fait de mon mieux dans les trois derniers jours pour prendre connaissance de toute la documentation. J'ai lu entre autres le rapport du Royaume-Uni qui penche du côté du statu quo. Je suis convaincu que vous l'avez lu

be a danger that judges, who are inherently fair, which is the nature of that calling, would end up going after the defendant with the deepest pockets. Have you considered that element? We might be creating a monster.

Mr. Campion: I grant you that, senator, which is why I say you should have as many people as possible put forward their solutions in an organized way. Then you will be able to view the situation across the board. First, you decide if you will go to the candy store; after that you must decide what you want once you get there. After choosing the route, you then have to ask: Does it have to be highly sophisticated or not?

After thinking the matter through in a sensible fashion, which no doubt you will, you can create a system of proportionate liability that will work. There is always the risk that there will be results you did not expect. However, in my view, it is possible to do it. The English context may be different from the Canadian one.

Senator Hervieux-Payette: Mr. Chairman, one of the proposals is that the provinces examine this problem. Coming from Quebec, as I do, that is one of the most important recommendations. If we act alone, then a strange situation will result.

Do the other provinces have regulatory bodies equivalent to those we have in Quebec which govern accountants, engineers, lawyers, et cetera? We will have to have something along the same lines in every province. We cannot have one tailor-made regime which would provide different services. If that were so, it would be like it is in the area of the environment — one is tempted to go where there are fewer regulations.

How could we apply that to cases such as Royal Trust and others? What would happen under a new regime for auditors in such a case? After all, there is a long chain of command.

Of course, the auditors' report would be a key element for the outsiders, as well as the insiders. If you at the top and you receive a report from your auditors that there are some strange happenings in your corporation, you can at least limit the damages.

However, in my case, I had but a few cents in Royal Trust. At one point, I had the impression that the information that was being given was not quite accurate. Who else could give out accurate information other than the auditors?

Mr. Campion: You are absolutely right, who else could do it? That is why they stand in such a critical spot. That is why they are so commercially significant. That is why they are in so much danger. Obviously, the capitalization of these companies is much greater than the relief any insurance scheme could ever provide. To some extent, the public stands at risk by not knowing that there are these limitations. You cannot just read financial statements and say, "I will be able to recover against the auditors if they are

également. On y signale entre autres choses que, si l'on devait opter pour la responsabilité professionnelle, le risque serait alors que les juges, qui sont fondamentalement équitables, de par leur état, finissent par poursuivre le défendeur le mieux nanti. Avez-vous tenu compte de cet élément? Nous pourrions créer un monstre.

M. Campion: Je le concède, sénateur, et c'est la raison pour laquelle je dis que vous devriez demander au plus grand nombre possible de gens de proposer des solutions de façon méthodique. Vous serez ainsi en mesure d'évaluer la situation dans son ensemble. Premièrement, il s'agit de trouver des solutions et de choisir ensuite celles qui conviennent. Après avoir décidé de la marche à suivre, vous vous demandez alors: «Est-ce que la solution doit être très compliquée?»

Après avoir examiné la question de façon sage, ce que vous ferez je n'en doute pas, vous pouvez créer un système de responsabilité proportionnelle efficace. Vous risquez toujours d'obtenir des résultats inattendus. Cependant, je crois que c'est possible de le faire. Il se peut que le contexte au Canada soit différent du contexte britannique.

Le sénateur Hervieux-Payette: Monsieur le président, vous proposez entre autres que les provinces se penchent sur ce problème. Comme je viens du Québec, il s'agit pour moi d'une des recommandations les plus importantes. Si nous agissons seuls, nous nous retrouverons avec une situation insolite.

Les autres provinces disposent-elles d'organismes de réglementation comparables à ceux que nous avons au Québec pour régir les comptables, les ingénieurs, les avocats, et cetera? Nous devons avoir quelque chose de comparable dans chacune des provinces. Nous ne pouvons avoir un régime sur mesure qui offrirait différents services. Si c'était le cas, les choses se passeraient comme dans le domaine de l'environnement, les gens sont tentés d'aller là où il y a moins de règlements.

Comment pourrions-nous appliquer cela à des cas comme Trust Royal et d'autres? Qu'arriverait-il sous un nouveau régime aux vérificateurs dans un cas semblable? Après tout, la chaîne de commandement est longue.

Bien sûr, le rapport des vérificateurs constituerait un élément clé pour les profanes et pour les initiés. Si vous occupez un poste de direction et recevez de la part des vérificateurs un rapport vous signalant des choses étranges au sein de votre société, vous pouvez au moins limiter les dégâts.

Cependant, dans mon cas, je n'avais pas confié beaucoup d'argent au Trust Royal. À un certain moment, j'avais l'impression que l'information qu'on me donnait n'était pas très rigoureuse. Qui d'autre que les vérificateurs peut donner de l'information exacte?

M. Campion: Vous avez tout à fait raison, qui d'autre pourrait le faire? C'est la raison pour laquelle ils se trouvent dans une position aussi cruciale et revêtent une importance aussi grande du point de vue commercial. C'est aussi la raison pour laquelle ils sont exposés à tant de risques. De toute évidence, la capitalisation de ces entreprises est beaucoup plus grande que le secours que pourrait jamais apporter n'importe quel régime d'assurance. Dans une certaine mesure, la population court des risques en n'étant pas

wrong." If the Royal Trust case were combined with one or two others, and they were all in the same audit firm, there would be no money left to claim.

Therefore, that will accomplish nothing. The public will have been at risk with the false understanding of what might have been available to them.

The question then is: Do you want at least to review this problem in an organized fashion at the provincial and the federal levels to ensure that the regime of liability is not only present but also reasonably funded? The auditors are saying that, because of the size of the risks and the number of the claims, they are no longer reasonably funded. That potentially affects their continued operation. It also affects the public's disappointment at the end of the rainbow in that they cannot recover.

Senator Hervieux-Payette: Have they discussed this situation with other professions? We cannot implement a regime whereby only one group of professionals would be covered. This should cover the other professions you mentioned, such as engineers, architects, lawyers and so on.

There is a specific group which says they are more at risk than others. How do we address that when others are not necessarily saying the same thing? Is there an alternative other than doing that for the whole range of professions in order to cover one group which has a specific problem?

Mr. Campion: Because they stand at such a central position in the economy, this problem must be addressed. It must be addressed before there is, indeed, a collapse of an accounting firm. That would not help anyone, by the way. If a firm collapses, it will just create a lack of confidence in the system. I am not saying that that is on the horizon. That is not the issue here.

Auditors sit in a different spot from other professions. That does not mean that others do not have a fair claim; they have just not been pressing their point.

Senator Oliver: In your brief, you talk about the 1932 *Donoghue v. Stevenson* case, and then you bring us up to 1964 with the *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.* case. Do you know of any cases pending in any superior court, in the U.K., Canada or elsewhere, which will help us to deal with these issues of negligent misstatement and liability?

Mr. Campion: Yes, sir.

Senator Oliver: Will those cases help resolve the problem which this committee is setting out to analyze? If so, what are those cases?

Mr. Campion: The cases are listed in my paper. One dealing with auditors is ongoing in the Supreme Court of Canada. The issues cover negligent misstatement and economic loss. You have seen judicial conservatism protecting the auditors from this indeterminacy, not involving the size of the loss level but whether

au courant de l'existence de ces limites. Vous ne pouvez lire simplement les états financiers et vous dire: «Je pourrai récupérer auprès des vérificateurs s'ils se trompent». Si le cas du Trust Royal était associé à un ou deux autres, et qu'ils se trouvaient tous dans le même cabinet de vérificateurs, il ne resterait plus d'argent à réclamer.

Par conséquent, cela n'accomplira rien. Le grand public aura couru un risque en ne sachant pas ce qu'on aurait pu lui offrir.

La question est la suivante: voulez-vous au moins examiner ce problème de façon méthodique aux niveaux provincial et fédéral pour faire en sorte que le régime de la responsabilité soit non seulement en place, mais aussi raisonnablement financé? Les vérificateurs disent que, étant donné l'importance des risques et le nombre de réclamations, le régime n'est plus désormais raisonnablement financé. Cela risque d'avoir des répercussions sur le maintien de leurs activités de même que de décevoir le grand public à l'autre bout du spectre qui ne pourra récupérer son argent.

Le sénateur Hervieux-Payette: Ont-ils discuté de la situation avec d'autres professions? Nous ne pouvons mettre en place un régime qui ne protégerait qu'un seul groupe de professionnels. Il faudrait qu'il s'étende aux autres professionnels dont vous avez parlé, comme les ingénieurs, les architectes et les avocats.

Il y a un groupe qui estime être exposé à plus de risques que les autres. Comment réglons-nous ce problème alors que d'autres ne disent pas nécessairement la même chose? Au lieu de prendre des mesures pour l'ensemble des professions, ne pourrait-on pas procéder autrement et protéger exclusivement le groupe qui est aux prises avec des problèmes précis?

M. Campion: Comme les vérificateurs occupent une position aussi centrale au sein de l'économie, il faut régler ce problème avant qu'un cabinet d'experts-comptables ne dépose son bilan. Cela n'aiderait personne, soit dit en passant. L'effondrement d'un cabinet de ce genre ne ferait qu'ébranler la confiance dans le système. Je ne dis pas que cela va arriver. Là n'est pas la question.

Les vérificateurs n'occupent pas la même place que les autres professionnels. Cela ne veut pas dire que les autres n'ont pas une demande équitable; ils n'insistent tout simplement pas.

Le sénateur Oliver: Dans votre mémoire, vous parlez de l'affaire *Donoghue c. Stevenson* de 1932, et vous passez ensuite en 1964, avec l'affaire *Hedley Byrne & Co. Ltd. c. Heller & Partners Ltd.* Connaissez-vous des affaires en suspens à l'heure actuelle dans une cour supérieure, au Royaume-Uni, au Canada ou ailleurs, qui nous aideront à régler ces problèmes de déclaration trompeuse faite avec négligence et de responsabilité?

M. Campion: Oui, monsieur.

Le sénateur Oliver: Ces affaires aideront-elles ce comité à résoudre le problème que nous analysons? Le cas échéant, quelles sont-elles?

M. Campion: J'en donne la liste dans mon document. L'une de celles qui portent sur les vérificateurs est devant la Cour suprême du Canada. Il s'agit de causes qui portent sur les réclamations pour préjudice financier résultant d'une déclaration faite avec négligence. Vous avez constaté le conservatisme judiciaire

one gets past the gate at all to claim anything. Who is within the "magic circle" of people who can claim under the duty of care?

There are a host of cases at the trial level, some of which have been the subject of early motions for summary judgment and commentary. Those are listed here.

There is a Manitoba case which will be heard by the Supreme Court of Canada. I do not know when it will be heard, but I suspect it will be sometime in the next year.

There is a lot of judicial action. Is it sufficient to answer all of the problems? Probably not.

The Chairman: As I listen to the comments, I do not have a concrete feeling for the seriousness of this problem. The analogy that keeps running through my mind is that Vancouver happens to be built on a fault line and yet we went ahead and built that city.

I am a little uneasy. On the one hand, I hear you making the argument and giving your proposition about the seriousness of this problem; on the other, when we ask you about the number of concrete examples and the seriousness of the risk, I get a different sense of the seriousness of the problem. Your briefing gives the same impressions.

Does someone have a compendium of the actual cases and judgments thus far which the committee could use to form its own judgment on the extent of the potential problem to which we must react? Is it like my Vancouver earthquake problem — extremely low probability but still it is out there? Or are we really being asked to react to a problem where there is some serious possibility that it will actually occur?

Mr. Campion: The analogy would be more akin to a Los Angeles earthquake problem. It has happened.

The Chairman: In Canada?

Mr. Campion: You wanted a characterization. My position is that you are trying to capture the ambiguity. I meant to be ambiguous.

The Chairman: You were extremely successful.

Mr. Campion: I meant it because there is a serious issue, but the characterization is not as serious or as urgent as the CICA would have us believe. A serious and coordinated review is needed. It should not be left to a long-term, in-the-ether solution.

Senator Meighen: Do you know, Mr. Campion, if there is an inability to obtain insurance now, as we are led to believe by the accounting firms?

Mr. Campion: I make the point here that you should call an insurance expert. This is a very tricky business. I am not a qualified expert. I try to stay within my expertise. I am told that that is so, but I am not the witness to answer that. If you are going to embark upon the kind of recommendation I made, you should hear from such other experts.

protégeant les vérificateurs de cette incertitude, ne s'attachant pas à l'importance de la perte, mais à la question de savoir si quelqu'un a le droit de réclamer quelque chose. Qui fait partie du «cercle magique» des gens qui peuvent présenter sous le couvert du devoir de diligence?

Les affaires en suspens devant les tribunaux ne manquent pas, et certaines d'entre elles ont fait l'objet de requêtes préalables de jugement sommaire et de commentaire. J'en donne la liste ici.

Il y a une affaire au Manitoba qui sera entendue par la Cour suprême du Canada. Je crois que cela se fera au cours de l'année prochaine.

Il y a beaucoup d'actions en justice. Est-ce que cela suffit à régler tous les problèmes? Probablement pas.

Le président: J'ai beau vous écouter, je n'arrive pas à saisir le sérieux du problème. L'analogie qui me vient sans cesse à l'esprit, c'est que Vancouver semble construite sur une ligne de faille, et que malgré tout nous continuons de la développer et d'y construire.

Je suis un peu inquiet. D'une part, j'entends les arguments que vous avancez pour nous convaincre du sérieux du problème et, d'autre part, lorsque nous vous demandons de nous donner des exemples concrets et d'appuyer vos dires, ma perception change un peu. Les mêmes impressions se dégagent de votre document.

Existe-t-il un compendium des causes et jugements que le comité pourrait utiliser pour former son propre jugement face aux problèmes éventuels à régler? Cela me fait penser aux éventuels tremblements de terre à Vancouver qui sont fort peu probables, mais qui pourraient quand même se produire. Sinon, nous demande-t-on de réagir à un problème qui risque très probablement de se poser?

M. Campion: Une analogie avec d'éventuels tremblements de terre à Los Angeles serait meilleure. Il y en a eu.

Le président: Au Canada?

M. Campion: Vous m'avez demandé une interprétation. Vous avez raison, je pense, d'y voir une certaine ambiguïté. C'est ce que je voulais.

Le président: Vous y avez extrêmement bien réussi.

M. Campion: C'est ce que je voulais, car cette question est importante, mais l'interprétation n'est pas aussi importante ou urgente, contrairement à ce que l'ICCA voudrait nous faire croire. Un examen approfondi et coordonné s'impose. Ce ne devrait pas être une solution étherée, à long terme.

Le sénateur Meighen: Savez-vous, monsieur Campion, s'il est impossible actuellement de souscrire une assurance, ainsi que les cabinets d'experts-comptables tendent à nous le faire croire?

M. Campion: J'insiste pour que vous appeliez un expert dans le domaine de l'assurance. C'est un domaine très spécialisé et je n'en suis pas expert. J'essaie de m'en tenir à mon champ de compétences. On m'a dit que c'est effectivement le cas, mais je ne peux pas en témoigner. Si vous voulez vous lancer dans le genre de recommandation que j'ai faite, vous devriez entendre le témoignage de tels experts.

The Chairman: Mr. Campion, thank you.

Senators, we see before us, by way of electronic communications, Mr. Ian Govey and Professor Jim Davis from the Australian National University.

Mr. Govey and Professor Davis, can you tell us how the government reached the conclusion to move in the direction of proportionate liability? Where do you presently stand in that implementation policy? What were some of other options you considered and rejected, and why did you reject them?

Mr. Ian Govey, Principal Adviser, Business Law Division, Australian Treasury: I can provide you with some of the background as to what led the Commonwealth government, in particular, but also the New South Wales government, to be interested in reform in this area and, hopefully, in the process, deal with the questions you have raised. Then Professor Davis will talk in more detail about the report, of which he is the author, and provide some of the details of the considerations that led to the conclusions in that report.

The current government, that is the Howard government that was elected in March, has not formed any policy position in relation to the report or the implementation of that report by way of legislation. The report was released for public comment in July. I will come to that in more detail in a moment but I think it is important to make that clear at the outset.

The Commonwealth's involvement in this issue arose from the concerns raised in the 1980s about the level of claims against professionals, particularly arising out of some spectacular corporate collapses. Many of these claims were against auditors, and in that respect, from what I can understand, the position is not all that different in other jurisdictions, no doubt including Canada.

In essence, these collapses resulted in litigation against the auditors, for negligence in the preparation of their annual audit report or, in a number of cases, in the preparation of special financial reports, for example, where a takeover was about to take place.

Most of these claims have been settled without court judgment but the settlements have clearly been for very large sums. Insurance has played a key role and, when you look at the potential defendants, the auditors have been foremost amongst those who were carrying insurance. They have also been prominent in the sense that they were very often members of large firms, and therefore, both the assets of themselves and their partners were potentially on the line.

The coverage of insurance, though, has led to large increases in insurance premiums, and that has also been a matter of concern. Overall, I think it is clear enough that the auditors have been targeted because they have had the deep pockets. Potential defendants of other kinds, in particular company directors, have not been targeted very often because they were impecunious as a result of the corporate collapse.

Le président: Monsieur Campion, merci.

Mesdames et messieurs les sénateurs, grâce aux communications électroniques, nous pouvons voir M. Ian Govey, ainsi que M. Jim Davis, professeur à l'Université nationale de l'Australie.

Monsieur Govey et monsieur Davis, pouvez-vous nous dire comment le gouvernement en est arrivé à la conclusion qu'il fallait opter pour le concept de responsabilité proportionnelle? Où en êtes-vous actuellement en ce qui concerne cette politique d'application? Quelles autres options avez-vous rejetées et pourquoi?

M. Ian Govey, conseiller principal, Direction du droit des affaires, ministère du Trésor de l'Australie: Je peux essayer de vous expliquer comment le gouvernement du Commonwealth d'Australie, en particulier, mais aussi le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud, en sont venus à s'intéresser à la réforme dans ce domaine et, j'espère pouvoir ainsi répondre aux questions que vous venez de poser. M. Davis parlera ensuite plus en détail du rapport et précisera ce qui a permis d'arriver aux conclusions figurant dans ce rapport.

Le gouvernement actuel, soit le gouvernement Howard qui a été élu en mars dernier, n'a pas pris position au sujet du rapport ou de la mise en oeuvre de ce rapport et n'a donc pas adopté de loi à cet égard. Le rapport a été soumis à l'examen du public en juillet. Je vais y revenir plus en détail dans un instant, mais je pense qu'il est important de commencer par expliquer clairement la situation.

Si le gouvernement du Commonwealth s'intéresse à la question, c'est à cause des inquiétudes qui se sont manifestées au cours des années 80 au sujet du nombre de poursuites contre des professionnels, intentées surtout à la suite de spectaculaires échecs d'entreprise. Beaucoup de ces poursuites ont été portées contre des vérificateurs et, si je comprends bien, la situation n'est pas vraiment différente ailleurs, comme au Canada sans doute.

Ces échecs ont en fait entraîné des procédures contre les vérificateurs qui ont été accusés de négligence dans la préparation de leur rapport annuel de vérification ou, dans plusieurs cas, dans la préparation de rapports financiers particuliers, lorsqu'une prise de contrôle s'annonçait, par exemple.

La plupart de ces causes ont été réglées à l'amiable, mais ces règlements ont représenté d'énormes sommes d'argent. L'assurance a joué un rôle essentiel et il suffit d'examiner les défendeurs potentiels pour s'apercevoir que les vérificateurs faisaient partie de ceux qui avaient souscrit de l'assurance. Ils étaient également très en vue, puisque très souvent ils étaient membres de grandes sociétés et que, par conséquent, leurs actifs personnels, comme ceux de leurs associés, étaient potentiellement menacés.

La couverture de l'assurance a toutefois entraîné des augmentations importantes des primes d'assurance, ce qui est également une source de préoccupation. En général, il me semble assez clair que ce sont les vérificateurs qui ont été visés, car ils ont toujours été bien nantis. Des défendeurs potentiels d'autres genres, notamment les directeurs de sociétés, n'ont pas été très souvent visés, parce qu'ils étaient impecunieux par suite de l'échec de leur entreprise.

Joint and several liability is, of course, an integral part of that process because even a defendant who is blameworthy only to a small extent is going to be held liable for the full amount of the loss and, again, that is where the focus on auditors has come about.

Of course, the argument is not all one way. In Australia, many people have said that the auditors have brought many of these problems upon themselves by not being sufficiently diligent in carrying out their professional functions but, overall, the issue which the previous government faced, and I think the current government faces, is to consider whether or not the present system is fair in that, as a matter of practice, professionals have carried responsibility for much of the loss that occurred through these corporate collapses. Certainly, the professionals have been arguing very strenuously for a number of years that the current system is deficient.

I think it is important for your country, as well as ours, to work out where the responsibilities lie. At the Commonwealth level, the concerns have centred on two pieces of legislation. The first is the Corporations Law which provides a system of national regulations for companies and securities through a cooperative Commonwealth-state system. Legislation is enacted through the Commonwealth but takes effect as state legislation throughout all of the Australian jurisdictions.

The second piece of legislation is the Trade Practices Act which provides rules for competition and also for consumer protection. On the consumer protection side, section 52 of our legislation provides a civil remedy for false and misleading conduct in the course of trade and commerce. That particular provision has been the centrepiece of a number of actions for, in effect, negligence, but really for providing false information in the course of professional advice.

The Corporations Law also has a similar provision which relates to dealings in securities, where there is misleading and deceptive conduct in respect of those dealings in securities. The Corporations Law also provides an obligation for an annual audit of public companies, and it is this audit which has provided the basis for a number of the claims. The claims are brought in tort or in contract.

At the state and territory level, the concerns have been somewhat wider. As well as the Corporations Law and consumer protection issues, concerns have been expressed about claims, particularly in relation to buildings and also in relation to some of the local government functions such as providing municipal swimming pools and playgrounds. In Australia, we have, in addition to accountants, engineers, architects, lawyers, and builders all lobbying for change in the present system.

It is also worth noting that as a separate exercise in the building area, three of the jurisdictions, that is Victoria, South Australia and the Northern Territory, have actually introduced legislation in recent years to provide for proportionate liability in respect of

La responsabilité solidaire fait bien entendu partie intégrante de ce processus, parce que même le défendeur qui est blâmable, dans une petite mesure seulement, va être tenu responsable de toutes les pertes; c'est la raison pour laquelle ce sont les vérificateurs qui se sont retrouvés visés.

Bien sûr, cet argument n'est pas à sens unique. Selon de nombreux Australiens, les vérificateurs se sont eux-mêmes attiré de tels problèmes en omettant d'exercer leurs fonctions professionnelles avec suffisamment de diligence; en général cependant, le problème qui se posait au gouvernement précédent et qui, je crois, se pose au gouvernement actuel, c'est de savoir si le régime actuel est juste ou non et si, en règle générale, les professionnels ont assumé la responsabilité de la plupart des pertes occasionnées par ces échecs d'entreprise. Bien sûr, les professionnels disent haut et fort depuis plusieurs années que le régime actuel n'est pas bon.

Je crois qu'il est important pour votre pays, comme pour le nôtre, de déterminer les responsabilités. Le gouvernement du Commonwealth s'est concentré sur deux mesures législatives. La première, la Corporations Law, prévoit un régime coopératif fédéral de règlements nationaux pour les sociétés et les valeurs mobilières. Cette loi est promulguée par le gouvernement du Commonwealth, mais prend effet à titre de loi d'État dans toutes les compétences australiennes.

La deuxième mesure législative, la Trade Practices Act, renferme les règles de la concurrence et aussi de la protection du consommateur. Au chapitre de la protection du consommateur, l'article 52 prévoit un recours civil dans le cas de pratiques commerciales fallacieuses, fausses ou trompeuses. Cette disposition a servi de fondement à plusieurs poursuites dans des cas de négligence, mais en réalité dans des cas où des renseignements fallacieux avaient été donnés dans le cadre de consultations professionnelles.

La Corporations Law renferme également une disposition semblable relative aux pratiques trompeuses et déloyales de ceux qui font le commerce de valeurs mobilières. La Corporations Law oblige également les sociétés ouvertes à faire l'objet d'une vérification annuelle et c'est cette vérification qui a servi de fondement à plusieurs des poursuites. Il s'agit de réclamations en responsabilité civile délictuelle ou de réclamations contractuelles.

Dans les États et les territoires, les préoccupations sont un peu plus vastes. En plus des questions reliées à la Corporations Law et à la protection du consommateur, des problèmes surgissent dans le domaine des poursuites, notamment dans le secteur de la construction, ainsi que dans celui de certaines fonctions des gouvernements locaux, comme la fourniture de piscines et de terrains de jeux municipaux. En Australie, en plus des comptables, les ingénieurs, les architectes, les avocats et les constructeurs font tous du lobbying pour que le régime actuel change.

Il vaut également la peine de noter que dans le secteur de la construction, trois des compétences, soit l'État de Victoria, l'Australie méridionale et le Territoire du Nord, ont déposé des lois ces dernières années prévoyant la responsabilité proportion-

building claims. If there is interest in that, I can go into a little more detail later on.

Another key reform that has been sought has been providing a cap or a specified monetary limit to provide an upper level on liability. Again, we can go into that in more detail later.

Accountants have also been seeking incorporation as a permissible form of practice. At the moment, auditors can only be registered as company auditors if they are practising as individuals or as part of a professional partnership. They are seeking incorporation facilities so they can operate with limited liability.

The possibility of introducing capping legislation was examined quite closely by the former federal government in conjunction with some of the state governments. However, at least at the federal level, it was not an option that was favoured. In particular, it was considered that introducing capping would lead to unfair and arbitrary results because inevitably the setting of the cap would involve the arbitrary selection of an upper limit.

However, one Australian jurisdiction, New South Wales, has actually passed legislation to provide for capping of professional liability which provides a mechanism for the New South Wales Attorney General to approve a capping scheme developed by a professional standards council. A number of professions are actively seeking to develop a mechanism or a scheme for approval but, at this stage, no such approval has been given and so, as a matter of practice, there is no capping regime in operation.

Previous federal governments supported an examination of reform of joint and several liability on the basis that that would be a preferable option to capping. It does not have to be implemented as a alternative. New South Wales, which as I mentioned has this capping regime in place, has also been actively looking at the joint and several liability reform. They see it as an additional reform to a capping mechanism, not as a alternative.

It was because of the joint interest on the part of the New South Wales and Commonwealth governments that the former New South Wales Attorney General and the former federal Attorney General combined to commission the report by Professor Davis. The report was prepared in two stages. The first stage examined the feasibility of altering the rules on joint and several liability. The second stage, which I hope you have, looked at specific changes in this area.

The final report had two essential recommendations. The first was that joint and several liability of defendants in actions for negligence causing property damage or purely economic loss should be replaced by liability which is proportionate to each defendant's degree of fault. That was essentially the common law aspect of the reform. The second recommendation relates to statutory reform, and that is that liability for loss arising from misleading conduct in contravention of the Trade Practices Act

nelle en ce qui concerne des poursuites pour travaux de construction mal faits. Si cela vous intéresse, je pourrais aborder cette question plus en détail.

Un plafonnement, soit une limite monétaire, visant à limiter la responsabilité, est une autre réforme-clé recherchée. Là encore, je pourrais aborder cette question plus en détail.

Les comptables cherchent également à obtenir l'autorisation de se constituer en société par actions. À l'heure actuelle, ils ne peuvent être enregistrés que comme vérificateurs de société s'ils exercent leurs fonctions à titre de particuliers ou d'associés. Ils voudraient se constituer en société par actions pour n'avoir qu'une responsabilité limitée.

Conjointement avec certains des gouvernements d'États, l'ancien gouvernement fédéral a examiné de très près la possibilité de présenter une loi sur le plafonnement. Toutefois, au palier fédéral à tout le moins, cette option n'a pas été appuyée. On a jugé, notamment, qu'un plafonnement aurait des résultats injustes et arbitraires, car il faudrait inévitablement fixer une limite arbitrairement.

Toutefois, une compétence australienne, la Nouvelle-Galles du Sud, a en fait adopté une loi prévoyant le plafonnement de la responsabilité professionnelle; elle prévoit un mécanisme permettant au procureur général de la Nouvelle-Galles du Sud d'approuver un régime de plafonnement mis au point par un conseil de normes professionnelles. Plusieurs professions travaillent activement à la mise au point d'un mécanisme ou d'un régime qui doit être approuvé, mais, en ce moment, aucune approbation de ce genre n'a été encore donnée et donc, à toutes fins pratiques, il n'y a pas de régime de plafonnement.

D'anciens gouvernements fédéraux ont été en faveur d'un examen de la réforme de la responsabilité solidaire, pensant que ce serait une option préférable à celle du plafonnement. Cette réforme n'est pas nécessairement une solution de rechange. La Nouvelle-Galles du Sud qui, ainsi que je l'ai dit, dispose de ce régime de plafonnement, examine également activement la réforme de responsabilité solidaire. D'après cet État, il s'agit d'une réforme qui s'ajouterait à un mécanisme de plafonnement, sans le remplacer.

C'est en raison de l'intérêt manifesté par les gouvernements de la Nouvelle-Galles du Sud et du Commonwealth que l'ancien procureur général de la Nouvelle-Galles du Sud et l'ancien procureur général fédéral ont commandé ce rapport à M. Davis. Le rapport a été préparé en deux étapes. La première étape examinait la faisabilité de modifier les règles relatives à la responsabilité solidaire. La deuxième étape, que j'espère, vous avez en main, examine les changements particuliers dans ce domaine.

Le rapport final renferme deux recommandations-clés. La première c'est que, dans les cas où la négligence ne cause que des dommages matériels ou des pertes financières, la responsabilité solidaire pour négligence soit remplacée par une règle de responsabilité selon laquelle les torts sont toujours répartis entre ceux qui sont responsables du dommage ou de la perte. C'est essentiellement l'aspect de common law de la réforme. La deuxième recommandation qui porte sur la réforme statutaire,

and the Corporations Law provisions that I mentioned be proportionate to each defendant's degree of responsibility for that loss.

The states and territories also have consumer protection equivalent to the Trade Practices Act, and Professor Davis's recommendation was for those to be also subject to this proportionate liability reform.

Following the completion of that report, state and Commonwealth ministers agreed that further work should be carried out to prepare the draft legislation. Again, New South Wales and the Commonwealth took prime responsibility for this work.

The net result was the release in July of this year of draft model provisions designed to give effect to the main recommendations from the Davis report. Those model provisions were released for three-month public comment. That period ended around about the middle of October of this month. We have received in the order of 20 to 25 submissions. We are still receiving submissions. They have come in from a range of organizations including, naturally enough, all those representing professional groups. In essence, the professions, as well as a number of other organizations that have provided submissions, have been strongly supportive of the proposals for reform. Support has been expressed along the way in this exercise.

However, the draft bill does give rise to a number of quite difficult technical issues. Different views have been expressed in some of the submissions on what issues should be adopted. At this stage, we are still at the preliminary point in the exercise. We have not gone into great detail in examining those detailed technical comments.

If implemented, the draft provisions would involve amendments to the common law and also to Commonwealth, state and territory legislation. For that reason, the whole issue is on the agenda for our Standing Committee of Attorneys-General. That is a body which, as its name implies, is a committee of all our state, territory and Commonwealth attorneys-general. It generally has a role in promoting uniform law reform exercises, particularly in areas of interest to the attorneys-general.

Following the change of government in March, responsibility for corporate law and business law was transferred to the treasury. Now at the Commonwealth level, the Treasurer has on-going responsibility for reform in this area.

If there is agreement through the standing committee on the desirability of the changes being made as a matter of principle, then it could be expected that the standing committee would meet and seek to agree on uniform legislation for consideration in each of the Commonwealth, state and territory parliaments.

It might be useful if I briefly summarize the way in which the legislation goes about carrying out the reform. In essence, the draft provisions would limit the liability of defendants to the amount of loss the court considers just, having regard to the state of the loss for which the court regards those defendants as

c'est que la responsabilité des pertes découlant de pratiques trompeuses à l'encontre des dispositions de la Trade Practices Act et de la Corporation Law dont j'ai fait mention, soit répartie entre chaque défendeur, proportionnellement à leur degré de responsabilité.

Les États et territoires ont également des lois sur la protection du consommateur, équivalentes à la Trade Practices Act; M. Davis a recommandé qu'elles soient également visées par cette réforme de responsabilité proportionnelle.

À la suite de ce rapport, les ministres d'États et du Commonwealth ont convenu de passer à la rédaction du projet de loi. Là encore, la Nouvelle-Galles du Sud et le Commonwealth se sont chargés de ce travail.

Cela a abouti à la publication en juillet de cette année d'une ébauche de dispositions visant à mettre en application les principales recommandations du rapport Davis. Ces dispositions ont été soumises à un examen du public de trois mois. Cette période a pris fin vers le milieu du mois d'octobre de cette année. Nous avons reçu de 20 à 25 mémoires et continuons d'en recevoir. Ils proviennent de tout un éventail d'organisations dont, bien sûr, toutes celles qui représentent des groupes professionnels. Les organisations professionnelles ainsi que plusieurs autres organisations qui nous ont envoyé des mémoires, sont fortement en faveur des propositions de réforme. Tout l'exercice a été appuyé.

Il reste toutefois que l'avant-projet de loi soulève plusieurs questions techniques très difficiles. Divers points de vue sont exprimés dans certains des mémoires à propos des questions à retenir. À cette étape, nous en sommes toujours au début de l'exercice. Nous n'avons pas examiné en détail ces observations techniques.

Si elles sont mises en oeuvre, les dispositions prévues entraîneraient des modifications à la common law et également aux lois du Commonwealth, des États et des territoires. C'est pour cela que toute la question est à l'ordre du jour de notre comité permanent des procureurs généraux. Comme son nom l'indique, il s'agit d'un comité regroupant tous les procureurs généraux des États, des territoires et du Commonwealth. Son rôle consiste généralement à promouvoir des réformes juridiques uniformes, notamment dans les domaines intéressant les procureurs généraux.

Après le changement de gouvernement en mars, la responsabilité du droit des sociétés et du droit des affaires a été transférée au ministère du Trésor. À l'heure actuelle, au palier du Commonwealth, c'est le ministre du Trésor qui est responsable de la réforme dans ce domaine.

Si le comité permanent convient qu'il est souhaitable en principe d'apporter ces changements, on pourrait alors s'attendre à ce qu'il tente d'adopter une loi uniforme qui serait soumise à l'examen des assemblées législatives du Commonwealth, des États et des territoires.

Il faudrait peut-être que je résume brièvement la manière dont la loi mettrait en oeuvre cette réforme. Essentiellement, les dispositions prévues limiteraient la responsabilité des défendeurs à la perte que le tribunal considérerait comme juste, eu égard à la perte dont le tribunal tient ces défendeurs responsables. Cela

responsible. This would apply to what is called "apportionable claims", which would involve loss caused by two or more concurrent wrongdoers; that is, people whose individual acts or omissions would independently have caused the loss.

Apportionable claims are those claims which I mentioned earlier involving economic loss or property damage arising from a failure to exercise reasonable care. They will therefore cover claims arising in contract law or in tort. However, claims arising out of personal injury were not part of the mandate given to Professor Davis, and they are not covered by the reforms in the draft provision.

The second batch of apportionable claims are those which I mentioned earlier arising out of misleading or deceptive conduct under the Corporations Law, the Trade Practices Act, and the State and Territory Fair Trading Acts, which are the equivalent of the consumer protection provisions in the Trade Practices Act.

There are some exclusions where apportionable liability would not apply. In particular, it would not apply to vicarious liability. It would not apply to liability which arose because a person was a partner or someone was subject to a claim. As well, it would not apply to any act of Parliament or contract imposing several liability on a person that would otherwise be apportionable.

Under the bill, the court would be able to take into account the comparative responsibility of any concurrent wrongdoer who is not a party to the proceedings. That assessment would then be used to limit the liability of the defendant who is subject to the claim. The defendant would be able to seek leave for one or more persons to be joined as defendants so that the defendants against whom the primary claim is brought would have the opportunity to bring other relevant people before the court to have an overall assessment made of the claim.

Plaintiffs would be able to bring subsequent actions against other defendants who contributed to their loss in order to achieve complete compensation. If someone were not available for some reason or out of the jurisdiction when the original claim was brought, they could bring that claim subsequently.

Finally, unsuccessful defendants would not be able to seek contributions from their co-defendants in the same or subsequent proceedings. This is an attempt to bring the proceedings to an end.

Key issues arose, in particular, whether or not consumer claims should be excluded on the basis that consumers deserve priority in any attempt to ensure full compensation.

Another significant issue is whether or not the model provisions should only apply to causes of action that accrue after the commencement of legislation or whether they should apply retrospectively.

I would now invite Professor Davis to talk about the report in more detail.

s'appliquerait à ce que l'on appelle les «dommages et intérêts répartisables» qui visent la perte causée par deux fautifs concurrents ou plus, c'est-à-dire ceux dont les actes ou omissions personnelles auraient causé la perte de manière indépendante.

Les dommages et intérêts répartisables sont ceux dont j'ai fait mention plus tôt et qui visent une perte économique ou un dommage matériel causé par un manque de diligence raisonnable. Ils visent donc les poursuites intentées en droit contractuel ou délictuel. Les poursuites pour préjudice personnel ne faisaient pas partie du mandat de M. Davis et ne sont donc pas visées par les réformes de l'avant-projet de loi.

Les autres dommages et intérêts répartisables sont ceux dont j'ai fait mention plus tôt et qui découlent de pratiques trompeuses ou mensongères selon la Corporations Law, la Trade Practices Act et les Fair Tradings Acts des États et des territoires, qui sont l'équivalent des dispositions relatives à la protection du consommateur de la Trade Practices Act.

Il y a des exceptions à la responsabilité proportionnelle. Notamment, elle ne s'appliquerait pas à la responsabilité vicariale. Elle ne s'appliquerait pas à la responsabilité découlant du fait qu'une personne était un associé ou d'une personne faisant l'objet d'une poursuite. De même, elle ne s'appliquerait pas à toute loi du Parlement ou contrat prévoyant la responsabilité solidaire d'une personne, responsabilité qui serait autrement répartisable.

En vertu du projet de loi, le tribunal pourrait prendre en compte la responsabilité comparative de tout fautif concurrent qui n'est pas partie à la procédure. Cette évaluation servirait alors à limiter la responsabilité du défendeur faisant l'objet de la poursuite. Le défendeur pourrait demander l'autorisation de faire venir une personne ou plus, à titre de codéfendeurs; ainsi, les défendeurs qui font l'objet de la poursuite initiale pourraient amener des codéfendeurs au tribunal pour arriver à une évaluation globale de la poursuite.

Les demandeurs pourraient intenter d'autres poursuites contre d'autres défendeurs qui ont contribué à leur perte de manière à obtenir un dédommagement complet. Si quelqu'un n'était pas disponible pour une raison ou une autre ou s'il se trouvait à l'extérieur de la compétence au moment de la poursuite initiale, il pourrait intenter des poursuites par la suite.

Enfin, les défendeurs qui n'obtiennent pas gain de cause ne pourraient pas demander à leur codéfendeurs des contributions dans le cadre des mêmes procédures ou de procédures subséquentes. Il s'agit ici de mettre un terme aux procédures.

Des questions importantes sont posées, à savoir notamment si les poursuites intentées par des consommateurs devaient être exclues ou non étant donné que les consommateurs méritent un traitement prioritaire en matière de dédommagement complet.

Autre point important, est-ce que ces dispositions devraient s'appliquer uniquement aux poursuites intentées une fois la loi mise en oeuvre ou rétrospectivement.

J'invite maintenant M. Davis à parler plus en détail du rapport.

Mr. Jim Davis, Professor, Australian National University: I will try to highlight what the report is about.

We started off with the text that in all the states and territories in Australia at the moment, at least, imposes joint and several liability. If two or more people may together be responsible for the same damage, it is up to the plaintiff to decide who to sue. Of those defendants, if one is insured and the rest are not insured, then clearly the plaintiff will choose the insured person to ensure proper recompense for the injury suffered.

Joint and several liability, which is the current law here, is very much plaintiff oriented. The purpose of it is that the plaintiff, in all possible situations, will be awarded full compensation.

Our report does not deal at all with personal injury. In personal injury cases it is believed that plaintiffs should be in a position to recover full and true compensation.

In cases of pure economic loss and in cases of property damage, the feeling is that there must be some better way. There must be a way of sharing the loss instead of imposing the whole of the loss on one defendant and having the plaintiff recover everything. It was felt that there must be some better way of sharing that loss among the various people who were responsible.

When I first looked into the matter, I rapidly discovered that this question of whether joint and several liability should remain or should be changed to some other system had been considered in a number of jurisdictions. It was considered, for instance, by the Alberta Law Reform Commission. It was considered by the Ontario Law Reform Commission.

In both cases it was rejected, principally because no distinction was drawn between negligence causing purely personal injury and negligence causing purely economic loss. I, for one, fully agree that, in a case of personal injury, the plaintiff deserves to have a priority position.

It is interesting that in British Columbia, for instance, no one realized until about 1986 that the legislation was framed in such a way that the court was able to interpret it to give effect to a form of proportionate liability. The court was able to come to the conclusion that, if two or more people were responsible for personal injury, for economic loss, for property damage; and if the plaintiff was also contributorily negligent — that is, partly at fault, himself or herself — then that liability could be shared among the various people responsible.

The British Columbia Law Reform Commission recommended that that judicial interpretation be overthrown. However, the Government of British Columbia has not acted on that. Clearly, they believe that the original interpretation is adequate in the circumstances.

Similarly, there is a system of proportionate liability in Ireland. Once again, it applies only when the plaintiff has been, to some extent, at fault. It applies in cases of personal injury as well as in cases of economic loss and property damage.

M. Jim Davis, professeur, Université Nationale de l'Australie: Je vais essayer de tracer les grandes lignes du rapport.

Tout d'abord, à l'heure actuelle, tous les États et territoires d'Australie prévoient la responsabilité solidaire. Si deux personnes ou davantage sont ensemble responsables du même dommage, c'est au demandeur de décider qui poursuivre. Parmi ces défendeurs, si l'un est assuré et les autres non, il est évident que le demandeur choisira de poursuivre la personne assurée pour obtenir réparation du préjudice subi.

La responsabilité solidaire que prévoit actuellement la loi ici privilégie énormément la partie lésée afin de lui permettre de toujours obtenir pleine compensation.

Il n'est pas du tout question, dans notre rapport, du préjudice personnel. Dans de telles causes, on estime que la partie lésée a droit à des dommages-intérêts correspondant bien au tort subi.

Par contre, s'il ne s'agit que de préjudices financiers et de dommages aux biens, il doit y avoir un meilleur moyen. Il faut qu'il y ait moyen de répartir la responsabilité plutôt qu'en faire porter tout le fardeau à un seul défendeur. Il doit y avoir un meilleur moyen de répartir la responsabilité entre les divers fautifs.

La première fois que j'ai examiné cette question, j'ai vite constaté que plusieurs instances s'étaient déjà interrogées sur l'opportunité d'abolir la responsabilité solidaire. Ainsi, la commission de réforme du droit de l'Alberta et celle de l'Ontario se sont toutes deux posé la question.

Les deux ont rejeté l'idée, surtout parce que l'on ne faisait pas de distinction entre la négligence causant des préjudices strictement personnels et celle qui cause des préjudices uniquement financiers. Pour ma part, je suis tout à fait d'accord que, dans le cas d'un préjudice personnel, la partie lésée mérite qu'on lui accorde la priorité.

Il est intéressant de noter qu'en Colombie-Britannique, par exemple, nul ne s'est rendu compte jusqu'en 1986 environ que le cadre législatif était tel qu'un tribunal pouvait l'interpréter de manière à appliquer une forme de responsabilité proportionnelle. En effet, le tribunal pouvait décider que, si au moins deux personnes étaient responsables du préjudice personnel, du préjudice financier ou du dommage aux biens et si la partie lésée avait aussi commis une faute contributive — c'est-à-dire qu'elle était aussi à blâmer, en partie — la responsabilité pouvait être répartie entre les divers fautifs.

La commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique a recommandé que cette interprétation judiciaire soit renversée. Toutefois, le gouvernement de la Colombie-Britannique n'y a pas donné suite. De toute évidence, il estime que la première interprétation cadre avec les circonstances.

L'Irlande a, elle aussi, un régime de responsabilité proportionnelle. Encore une fois, je précise qu'il ne s'applique que lorsque la partie lésée est dans une certaine mesure fautive. Il s'applique tout autant aux cas de préjudices personnels qu'aux cas de préjudices financiers et de dommages aux biens.

In Australia, there was a report from the New South Wales Law Reform Commission that dealt with the question of moving away from joint and several liability in terms of sharing the loss more equitably among all the people incurring the loss. However, the New South Wales Law Reform Commission, like the Alberta and Ontario commissions, came down in favour of the existing law, principally because they also were concerned with roles that applied to physical and personal injury, as well as to economic loss.

In our report, we have confined the whole question to cases of purely economic loss and cases of property damage. We believe that, in considering areas where the actions of two or three people which affect someone only in their pocketbook, there is no necessarily fair solution which gives the plaintiff everything and which imposes liability quite possibly on just one of many defendants simply because that defendant happens to be insured. That is the result of joint and several liability. We felt that there should be a way of sharing that liability among the various people involved.

One possibility that was canvassed was to say that if the plaintiff — that is, the person injured — is at fault to some extent, then that is a good enough reason to share the liability among everyone. But then the point was made: Why limit the sharing of liability solely when the plaintiff is at fault? Why not look at all cases where there are a number of people who have contributed to the particular loss? Why not put forward the proposal that we have, which is that if more than one person is responsible for a particular economic loss or property damage you must first decide to what proportion each particular person has contributed to that loss. Then each person is liable for his or her proportion of the loss and no more.

In the case of a company that goes under because, first, the auditors failed to spot what the directors were doing; and, second, because the directors were at fault in failing to control the activities of some other employee, if you decide that the directors are 80 per cent to blame and the auditors 20 per cent to blame, then 80 per cent of the loss is slated to the directors, whether or not they are insured; and 20 per cent of the loss is applied to the auditors even though, in all probability, they are the only insured defendants. In that sort of case, the plaintiff — normally the liquidator of the company — may not be able to collect that 80 per cent of the loss that has been attributed to the directors of the company.

The answer to that type of situation is: If there is only one person to blame for a particular loss and that person is not insured, the plaintiff must bear that loss. The plaintiff can bring an action against the defendant, but if the defendant is not insured, it is unlikely that there will be any real compensation. If that is the case where there is just one defendant, why should it make a difference if there is more than one defendant? Why should the plaintiff derive all the benefit simply because there are two or more defendants, one of whom happens to be insured? Hence, the proposal is put forward to share the loss. The first task for the court would be to determine what proportion each party to the action bore of the total loss and then to divide the damages

En Australie, la commission de réforme du droit de Nouvelle-Galles du Sud a examiné la possibilité de s'écarter du principe de la responsabilité solidaire en répartissant de manière plus équitable entre tous les fautifs la responsabilité des préjudices. Toutefois, tout comme les commissions de l'Alberta et de l'Ontario, celle de la Nouvelle-Galles du Sud s'est prononcée en faveur du maintien de la loi existante, du fait surtout que les rôles qui s'appliquaient aux préjudices physique et personnel de même qu'au préjudice financier la préoccupaient également.

Dans notre rapport, nous avons confiné l'étude de la question au strict préjudice financier et aux dommages aux biens. Nous estimons que, lorsqu'il est question des agissements de deux ou trois personnes qui ne causent que des préjudices financiers, il n'existe pas de solution forcément équitable qui donne tous les droits à la partie lésée et fait peser la responsabilité sur seulement un des nombreux codéfendeurs pour la simple raison qu'il a de l'assurance. C'est bien là la conséquence de la responsabilité solidaire. Selon nous, il devrait y avoir moyen de répartir cette responsabilité entre les diverses personnes en cause.

Une solution avancée était de dire que, si la partie lésée est dans une certaine mesure fautive, c'est là une raison suffisante pour répartir la responsabilité de la faute entre tous. Toutefois, quelqu'un a alors demandé pourquoi il faudrait permettre la répartition de la responsabilité uniquement lorsque la partie lésée est fautive? Pourquoi ne pas la permettre chaque fois qu'il y a plusieurs fautifs? Pourquoi ne pas proposer, comme nous l'avons fait, que si plus d'une personne est responsable d'un préjudice financier ou d'un dommage aux biens particulier, il faut d'abord décider quelle proportion de blâme attribuer à chacun? A ce moment-là, chacun assume la partie des dommages-intérêts pour laquelle il est responsable.

Dans le cas de la société qui fait faillite parce que, d'une part, les vérificateurs n'ont pas vu ce que faisaient les administrateurs et que, d'autre part, les administrateurs n'ont pas surveillé comme ils le devaient les activités d'un autre employé, si vous décidez que 80 p. 100 du blâme revient aux administrateurs et 20 p. 100, aux vérificateurs, les administrateurs sont alors responsables de 80 p. 100 du préjudice, qu'ils soient assurés ou pas, et les vérificateurs sont responsables de 20 p. 100 du préjudice même si, selon toute probabilité, ils sont les seuls défendeurs assurés. Dans ce genre de cause, la partie lésée — habituellement, le séquestre — ne pourra peut-être pas récupérer 80 p. 100 des dommages-intérêts qui représentent la part des administrateurs de la société.

Il n'y a qu'une solution à ce genre de situation: s'il n'y a qu'un seul fautif à blâmer pour un préjudice particulier et que cette personne n'est pas assurée, la partie lésée doit absorber la perte. Elle peut poursuivre le défendeur devant les tribunaux, mais, s'il n'est pas assuré, il est peu probable qu'elle obtiendra un véritable dédommagement. Si c'est le cas lorsqu'il n'y a qu'un défendeur, pourquoi en serait-il autrement quand il y en a plusieurs? Pourquoi la partie lésée aurait-elle tous les avantages du simple fait qu'il y a plus d'un défendeur, dont un est par hasard assuré? Il est donc proposé de répartir la responsabilité. La première tâche du tribunal serait de décider dans quelle proportion chaque partie à la poursuite est responsable du préjudice total, puis de répartir

according to that proportion and, thereby, limit the liability any particular defendant might have to bear.

I will be pleased to answer any questions you may have.

The Chairman: Before turning to Senator Angus, I have one brief question. Either of you gentlemen should feel free to answer a question without it being directed to one of you specifically.

On the basis of what you have both said, I have a question to direct to Mr. Govey. I will have others later.

In talking about your process, you said you received 20 or 25 responses to the draft legislation. To what extent does your process allow people who are potentially plaintiffs to have an opinion? My instinct tells me that those 25 briefs you received all came from interested parties who stand to benefit from getting rid of joint and several liability. Is there any way to get balance into the process, or is all of your solicited input likely to be skewed to one side?

Mr. Govey: Obviously, that is an important issue which often arises in our law reform work. Those who have a particular vested interest provide submissions and others, who could be affected as consumers or as investors and who are rather less organized, provide less input. To some extent, that has certainly applied in this area. On the other hand, there are consumer organizations who have had the opportunity to add their comments. There are also states and commonwealth trading or consumer protection agencies who have the opportunity to comment. Finally, there are often professionals, particularly lawyers, who will adopt a public interest approach to law reform and put submissions forward.

I cannot be precise about the extent to which that happened on this occasion, but I do know that the other side of the debate has had its voice heard along the way at earlier stages. For example, at the various stages in the preparation of Mr. Davis' report we were made aware of contrary arguments. I think it is true to say that Mr. Davis took those into account in formulating his report. Certainly, once the decision reaches the political arena, that is something which public servants who are keen to brief ministers will want to take into account.

The Chairman: I have one question for Professor Davis. I have always regarded the fact that I am not a lawyer as one of my saving graces. Nonetheless, I obviously follow legal issues. The Australian legal system is much closer to Canada's than ours or yours is to the U.S. system.

Can you give us a quantitative feel for how serious the joint and several issue is? I am trying to understand whether it is a theoretical problem which has a one-in-a-trillion chance of occurring and causing a serious problem for an auditing company, or whether it is in fact a problem which has enough of a probability of occurring that one genuinely ought to be seized of it?

les dommages-intérêts à verser selon cette répartition et, de ce fait, de limiter la responsabilité de chaque défendeur.

Je suis maintenant à votre disposition pour répondre aux questions.

Le président: Avant de céder la parole au sénateur Angus, j'aurais une brève question. Que chacun d'entre vous se sente libre d'y répondre même si la question ne lui a pas été adressée directement.

En fonction de ce que vous avez tous deux dit, ma question s'adresse à M. Govey. J'en aurai d'autres plus tard.

Lorsque vous avez parlé du processus, vous avez dit que 20 ou 25 personnes vous avaient fait connaître leurs réactions à la loi projetée. Dans quelle mesure votre processus permet-il à d'éventuelles parties lésées d'émettre une opinion? Instinctivement, je dirais que ces 25 mémoires vous ont été envoyés par des parties qui ont carrément intérêt à ce que la responsabilité solidaire soit abolie. Existe-t-il un moyen de mieux équilibrer la participation au processus ou la participation favorisera-t-elle vraisemblablement un camp?

M. Govey: De toute évidence, vous touchez-là à une question importante qui se pose souvent dans le cadre de nos travaux sur la réforme du droit. Ceux qui ont un intérêt particulier présentent des mémoires et d'autres qui seraient touchés en tant que consommateurs ou investisseurs, mais qui sont moins bien organisés participent moins. Dans une certaine mesure, ce fut certes le cas dans ce domaine. Par contre, des organismes de défense des intérêts des consommateurs ont eu la possibilité d'exprimer leurs opinions. Des organismes de protection des consommateurs ou du commerce des États et du Commonwealth ont aussi pu faire connaître leurs réactions. Enfin, des professionnels, particulièrement des avocats, ont souvent quelque chose à dire dans l'intérêt public au sujet de la réforme du droit et présentent des mémoires en ce sens.

Je ne pourrais vous dire avec précision à quel point ce fut le cas dans ce dossier-ci, mais je sais que l'autre camp a pu se faire entendre à des étapes antérieures. Ainsi, aux diverses étapes de préparation du rapport de M. Davis, nous avons entendu des arguments contraires. On peut dire que M. Davis en a tenu compte dans la rédaction de son rapport. Certes, quand les élus seront saisis du dossier, les fonctionnaires désireux d'informer les ministres en tiendront compte.

Le président: J'ai une question à poser à M. Davis. J'ai toujours estimé que le fait de ne pas être avocat me rattrapait. Néanmoins, je suis de toute évidence l'évolution des questions juridiques. Le système juridique australien est beaucoup plus proche du système canadien que le nôtre ou le vôtre ne l'est du système américain.

Pouvez-vous nous donner une idée de la gravité de cette question de la responsabilité solidaire? J'essaie de comprendre s'il s'agit d'un problème théorique qui a peu de chances de se produire et de causer de graves difficultés à une firme de vérification ou s'il s'agit en fait d'un problème dont il faudrait vraiment s'inquiéter.

I say that because, looking at U.S. judgments and U.S. jury-awarded damages, one might come to a quite different conclusion on that question in the United States than you would in respect of Canada or Australia.

Do you have any sense of how serious the problem is?

Mr. Davis: The only sense that I have is from talking to accounting firms. After Stage 1 of the report appeared and at least the possibilities for change were canvassed, those firms certainly expressed the view that it was extremely important that there should be this change to joint and several liability.

I was approached by a number of the big international auditing firms, pointing out that their insurance only covered them to something like \$20 million or \$30 million and that they were getting hit with claims for \$100 million to \$200 million simply because they were the only insured defendants.

Certainly, there were many financial disasters in Australia in the late 1980s. It is only now that the legal ramifications of those disasters are being worked out and the liquidators of the failed companies are starting to take action, not only against auditors but against solicitors also.

Professional people generally feel that this sort of question is very important and that it is necessary that reforms be seriously considered.

Senator Angus: Gentlemen, thank you very much for your participation this evening. This is quite a remarkable technological occurrence.

I am quite amazed at your intimate knowledge of Canadian law. You mentioned the Alberta, Ontario and B.C law reform commissions.

Is it your sense that our two regimes and two legal environments are fairly analogous?

Mr. Davis: They are very close indeed. We are very fortunate at the Australian National University in having a good collection of legal materials from Canada. We certainly pride ourselves in providing ourselves with the background to do this sort of research.

I might also add that the High Court of Australia, the equivalent of the Supreme Court of Canada, is more and more turning to Canada as well as to the United States and New Zealand to look for examples of the way in which the law might develop.

There is a very close relationship, I would say, between the law in Canada and the law in Australia, apart from Quebec, which is attributable to the fact that Quebec has a civil law system rather than a common law system.

Our judges look to Canada for illustrations of how the law is developing. Academics also find the Canadian jurisprudence a very rich field of examples of the way in which the law might develop in this country.

Senator Angus: I have an association with a law firm in Quebec and we are opening an office in Sydney, Australia on

Je vous pose la question parce que, si l'on examine les jugements rendus aux États-Unis et les dommages-intérêts accordés par les jurys américains, on pourrait en venir à une toute autre conclusion aux États-Unis qu'au Canada ou en Australie.

Avez-vous une idée de la gravité du problème?

M. Davis: La seule idée que j'ai pu m'en faire vient de mes entretiens avec des cabinets d'experts-comptables. Quand le rapport de première étape a été publié et que l'on a au moins discuté des possibilités de changement, ces cabinets ont certes dit qu'il était extrêmement important de modifier le principe de la responsabilité solidaire.

Plusieurs grands cabinets internationaux de vérification m'ont approché pour faire remarquer que leur assurance n'était que de quelque 20 ou 30 millions de dollars alors qu'on leur réclamait de 100 à 200 millions de dollars du simple fait qu'ils étaient les seuls assurés.

Assurément, il y a eu de nombreuses débâcles financières en Australie vers la fin des années 80. On ne fait que commencer à trouver d'éventuelles solutions juridiques à ces débâcles, et les séquestres des sociétés en faillite commencent à entamer des poursuites non seulement contre les vérificateurs, mais aussi contre les avocats.

Les membres de professions libérales estiment, en règle générale, que ce genre de question importe au plus haut point et qu'il est essentiel d'envisager des réformes.

Le sénateur Angus: Messieurs, je vous remercie beaucoup d'avoir participé à nos audiences, ce soir. C'était un véritable exploit de la technologie.

Je suis fort étonné de l'étendue de votre connaissance du droit canadien. Vous avez mentionné les commissions de réforme du droit de l'Alberta, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

Avez-vous l'impression que nos deux régimes et nos deux cadres législatifs sont plutôt analogues?

M. Davis: Ils sont effectivement très similaires. Nous, de l'Université nationale d'Australie, sommes choqués d'avoir une si riche collection de textes juridiques en provenance du Canada. Nous nous faisons certes un point d'honneur de bien nous documenter avant d'entreprendre de telles études.

J'ajouterais aussi que la Haute Cour, c'est-à-dire le pendant australien de la Cour suprême du Canada, se tourne de plus en plus vers le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande comme sources d'inspiration.

Il existe effectivement beaucoup de points communs, selon moi, entre le droit canadien et le droit australien, exception faite du Québec dont le régime est fondé sur le droit civil plutôt que sur la common law.

Ainsi, nos juges suivent la situation au Canada pour voir comment évolue le droit. De plus, pour les théoriciens, la jurisprudence canadienne représente une source très riche d'exemples de la façon dont pourrait évoluer le droit chez nous.

Le sénateur Angus: Je suis associé à un cabinet d'avocats du Québec qui ouvrira un bureau à Sydney, en Australie, le 2 janvier

January 2 of this year. I am wondering how big the lawsuits against solicitors are in Australia.

Mr. Govey: If it is any comfort, the traditional pattern is that claims against solicitors in Australia are more frequent than those against auditors, but for much lower amounts. The claims against the accounting profession have been less frequent but for much larger amounts, indeed going up to \$1 billion in Australia.

Senator Angus: There really only are, in the international corporate environment, six to nine large accounting firms, whereas there are thousands of legal firms.

We recently saw a huge lawsuit against Clifford Chance, one of the mega law firms in the world. The numbers in that lawsuit are similar to those cases involving accountants.

Have you considered the element that it is really a matter of degree?

Mr. Govey: To some extent it is a matter of degree. Of course, there are also many small accounting firms. However, the typical claim against lawyers in Australia is for things like negligently preparing documents, negligently failing to take account of the statute of limitations in respect to road accident claims and the like. Those are claims which arise out of a typical suburban practice and will not give rise to the same level of damages as those against auditors where, just by virtue of the sorts of companies they are dealing with, the figures can run into the hundreds of millions of dollars when there is a spectacular corporate collapse.

Mr. Davis: If I could add to that, to some extent, the law firms in Australia and around the world are attempting to merge like the accounting firms. In Australia, there are about a dozen mega law firms which have branches in every capital city; and some of them are an Australian arm of an international law firm.

Although many claims against solicitors are for things like overlooking the statute of limitations, I have heard from colleagues in practice that solicitors are becoming more and more worried about their possible liability in providing advice for the preparation of a prospectus for floating a company, in providing advice in a takeover deal, and in all sorts of big financial transactions where the lawyers are becoming very heavily involved these days and where the sums of money involved can be quite large if things go wrong.

I fear that Australian accountants and solicitors may be heading down the same path as their colleagues in the United States in that they will be defendants in law suits involving millions of dollars.

prochain. Je me demande à quel point les poursuites entamées contre les avocats sont importantes en Australie.

M. Govey: Si cela peut vous reconforter, il semblerait jusqu'ici que les poursuites en dommages-intérêts entamées contre les avocats en Australie sont plus fréquentes que celles qui sont entamées contre des vérificateurs; par contre, les sommes réclamées sont bien moindres. En contrepartie, la profession comptable est moins souvent poursuivie devant les tribunaux, mais on lui réclame de plus forts montants qui peuvent, en fait, atteindre jusqu'à 1 milliard de dollars en Australie.

Le sénateur Angus: En réalité, sur la scène internationale, il n'existe que six à neuf grands cabinets d'experts-comptables, alors qu'il y a des milliers de cabinets d'avocats.

Récemment, une importante poursuite a été entamée contre Clifford Chance, un des importants cabinets d'avocats du monde. Le montant des dommages-intérêts réclamés se rapproche des montants réclamés des cabinets d'experts-comptables.

Avez-vous tenu compte du fait que tout est, en réalité, une question de degré?

M. Govey: C'est effectivement une question de degré, dans une certaine mesure. Bien sûr, il y existe aussi de nombreux petits cabinets d'experts-comptables. Toutefois, en Australie, les avocats sont typiquement poursuivis pour avoir, par exemple, préparé des documents avec négligence, avoir par négligence oublié de tenir compte de la loi sur la prescription dans le cas des dommages réclamés à la suite d'un accident de la route, et ainsi de suite. Habituellement, ce sont des avocats de banlieue qui font l'objet de pareilles poursuites. Les dommages-intérêts accordés ne sont pas aussi élevés que ceux que doivent assumer les vérificateurs qui, de par la simple nature des sociétés avec lesquelles ils font affaire, peuvent être appelés à verser des centaines de millions de dollars, lorsqu'il y a une faillite spectaculaire.

M. Davis: Si vous le permettez, j'ajouterai que, dans une certaine mesure, les cabinets d'avocats d'Australie et du monde entier cherchent à fusionner comme les cabinets d'experts-comptables. En Australie, on compte une douzaine environ de grands cabinets d'avocats qui ont des bureaux dans chaque capitale. Certains d'entre eux sont la filiale australienne d'un cabinet international.

Bien que bon nombre des poursuites entamées contre des avocats portent sur des fautes comme oublier de tenir compte de la loi sur la prescription, des collègues qui pratiquent le droit m'ont dit que les avocats s'inquiètent de plus en plus de leur éventuelle responsabilité s'ils conseillent une société dans la préparation d'un prospectus, s'ils prodiguent des conseils pour la négociation d'une mainmise et pour toutes sortes d'importantes transactions financières. En effet, on fait de plus en plus appel à des avocats dans ce genre de transactions, et les sommes d'argent en jeu peuvent être faramineuses, si l'affaire tourne mal.

Je crains que les comptables et avocats australiens ne connaissent peut-être le même sort que leurs collègues des États-Unis, en ce sens qu'ils deviendront les défendeurs dans des poursuites mettant en jeu des millions de dollars.

Mr. Govey: I agree entirely with what Professor Davis said about the potential for large claims against law firms. Indeed, at the moment in Australia there are several outstanding claims against lawyers, particularly joined with other defendants, where the potential liability is very large indeed.

Senator Angus: If current trends continue, the exposure for the law profession would be in the same order of magnitude as it is for the auditors and others.

Listening to your submissions this evening and having read your report, I find that one of your major arguments for supporting radical change to the present law of joint and several liability is the element of fairness. If that is indeed the case, would you agree with me that perhaps it would not be fair to amend the present law to relieve only one profession, the accountants?

Mr. Govey: That is certainly something that figured very strongly in the former government's concerns about a capping regime. Inevitably, a capping regime focuses on imposing a monetary limit on a profession-by-profession basis, which is where the element of unfairness was considered to be very high indeed.

Mr. Davis: We must consider the way in which legal principles will apportion liability. Whether one of the defendants is a builder, a solicitor or an accountant, it makes no difference. In each case, the builder is partly responsible, as is the solicitor and the accountant. If in each case that particular defendant is only partly responsible, then why should that person's insurance company have to bear the whole of the loss simply because their client is insured? That was why we did not deal with the matter profession by profession. In approaching it as a matter of principle, we could not really see any way to indicate why one particular profession should be treated, as we regarded it, more fairly than others.

Senator Angus: I have a bit of a problem coming to grips with the concept of proportionate fault. There are a number of arguments with which I am sure you are familiar. Is that not, perhaps, why you have looked to other solutions in your draft legislation, including a recommendation which would place a cap on the legal liability of professionals?

I am not sure you are recommending this; but I wonder to what extent the problem can be defused and alleviated by introducing and permitting limited liability in terms of professional associations or partnerships.

Mr. Govey: To some extent the concerns could be met by allowing incorporation; however, that is a pretty extreme situation. By that I mean, if the limited liability is to be availed of, then it really means that the company will be taken through insolvency proceedings and wound up. Obviously, from the point of view of a professional partnership, that is an extreme outcome and not one which would be favoured. It could also lead to the incorporated body deciding that there is no need to carry the same degree of insurance as it would if there was unlimited liability, even through proportionate liability. Arguments have been made that that is not

M. Govey: Je suis entièrement d'accord avec ce qu'a dit M. Davis au sujet d'éventuelles grandes poursuites entamées contre des cabinets d'avocats. En fait, plusieurs causes sont actuellement pendantes en Australie et mettent en cause des avocats, particulièrement des codéfendeurs, où la responsabilité éventuelle est effectivement très lourde.

Le sénateur Angus: Si la tendance actuelle se maintient, la profession d'avocat courra tout autant de risques que les vérificateurs et d'autres.

Après avoir entendu vos exposés, ce soir, et avoir lu votre rapport, je constate que l'un de vos principaux arguments à l'appui d'une refonte de l'actuel droit de responsabilité solidaire est l'élément d'équité. Si c'est effectivement le cas, seriez-vous d'accord avec moi pour dire qu'il ne serait peut-être pas équitable de modifier la loi actuelle pour ne soulager qu'une profession, soit celle des experts-comptables?

M. Govey: C'était certes une des préoccupations centrales de l'ancien gouvernement au sujet d'un régime de plafonnement. Inévitablement, le régime de plafonnement impose une limite à la quantité d'argent qui peut être réclamée par profession, et c'est là que l'élément d'iniquité était considéré comme très grand.

M. Davis: Il faut tenir compte de la façon dont les principes juridiques serviront à répartir la responsabilité. Peu importe que l'un des défendeurs soit un constructeur, un avocat ou un comptable. Chaque fois, le constructeur est responsable en partie, tout comme l'avocat et l'expert-comptable. Si, chaque fois, le défendeur particulier n'est responsable qu'en partie, pourquoi faudrait-il que sa compagnie d'assurance verse tous les dommages-intérêts du simple fait que son client est assuré? C'est pourquoi nous avons préféré ne pas en traiter par profession. Si l'on examine la question sous l'angle du principe, il est difficile d'expliquer pourquoi une profession devrait être traitée plus équitablement que d'autres.

Le sénateur Angus: Cette notion de responsabilité proportionnelle me pose un peu de difficulté. Vous êtes sans doute bien au courant des arguments qui existent à cet égard. N'est-ce pas la raison pour laquelle vous avez envisagé d'autres solutions dans votre projet de loi et recommandé entre autres le plafonnement de la responsabilité légale des professionnels?

Je ne suis pas sûr que c'est ce que vous recommandez. Je me demande toutefois dans quelle mesure il est possible d'éviter et d'atténuer les problèmes en autorisant les professions à se constituer en société de personne à responsabilité limitée.

M. Govey: La constitution en personne morale permettrait jusqu'à un certain point d'apaiser ces préoccupations mais c'est une mesure assez extrême, en ce sens que cette responsabilité limitée laisse supposer en fait que la société devra subir des procédures d'insolvabilité et être liquidée. Manifestement, pour une association professionnelle, c'est un résultat extrême qu'elle préfère éviter. Cela pourrait également l'inciter à ne pas souscrire une assurance aussi importante qu'en cas de responsabilité illimitée, même avec la responsabilité proportionnelle. Certains prétendent que ce n'est pas une solution en ce qui concerne la

a solution for proportionate liability because it does not provide the same degree of protection in practice, or because it might not provide the same degree of protection in practice as proportionate liability with unlimited liability.

As far as the cap is concerned, I was involved in a working party some years ago which looked in some detail at the various arguments for and against capping. At least at the Commonwealth level, we concluded that the option of a cap would be unfair and arbitrary.

In particular, how do you go about setting the limit? If you set the limit at \$5 million, for example, then somebody who suffers \$10 million worth of loss will only recover 50 cents on the dollar, whereas somebody who suffered a \$4 million loss will make full recovery. There seemed to be no principle that was applicable to the setting of the cap or its operation in practice.

Another major problem is that often there are two defendants, say, a director and an auditor, and it may well be a situation where only the auditor has the benefit of the cap, in which case the system will also operate unfairly for the other defendant who does not have that same capping facility.

Mr. Davis: I wish to comment on limited liability partnerships. Certainly, a number of the professions who may well stand to benefit from proportionate liability do, indeed, form partnerships. However, an architect could be just as likely to be, at the moment, joint and severally liable with, say, the builder and the local authority. That was one of the examples we used in the report. It is one area in which the legislation in Victoria, South Australia and the Northern Territory has already moved to proportionate liability. If you happen to have an architect who is not in partnership, he does not have the benefit of that limited liability, whereas another architect who is, perhaps, just as negligent or just as careful, the one in the partnership has the benefit of limited liability. Once again, that does not seem to be necessarily fair. I suppose if you extend that illustration of the house that collapses eight or nine years after it was built because the architect, the builder and the local authority were all negligent, which all led to that collapse, and the local authority and the builder cannot possibly limit their liability, then why should the architect as the only professional who has the benefit of a limited liability partnership be able to do so?

Senator Angus: Why do you say it is any fairer for a defendant in a personal injury case to be held jointly and severally liable whereas in a commercial matter they get the benefit of proportionate fault?

Mr. Davis: The answer is that the law must pay a much higher regard to personal injury, bodily integrity, than damage to the pocketbook.

I have no problem at all with continuing the joint and several liability for personal injury. As a tort lawyer, I am well aware of the fact that the law of torts is already a very inadequate

responsabilité proportionnelle parce que le niveau de protection n'est pas le même.

En ce qui concerne le plafonnement, il y a quelques années j'ai participé à un groupe de travail qui a examiné en détail les divers arguments pour et contre le plafonnement. Au niveau au moins du Commonwealth, nous sommes arrivés à la conclusion que le plafonnement serait une option injuste et arbitraire.

En particulier, comment fait-on pour établir un plafond? S'il est établi à cinq millions de dollars par exemple, une personne qui subit une perte de 10 millions de dollars ne récupérera donc que 50 cents pour chaque dollar tandis qu'une personne qui a subi une perte de quatre millions de dollars récupérera la totalité de son argent. Il semblait n'exister aucun principe permettant d'établir un plafond ou de l'appliquer dans la pratique.

Un autre problème important, c'est qu'il y a souvent deux défendeurs, c'est-à-dire un administrateur et un vérificateur et il est tout à fait possible que seul le vérificateur bénéficie d'un plafond. Le système se trouvera alors à défavoriser l'autre défendeur dont la responsabilité n'est pas plafonnée.

M. Davis: J'aimerais faire des commentaires sur les sociétés de personne à responsabilité limitée. Il ne fait aucun doute qu'un certain nombre des professions susceptibles de bénéficier de la responsabilité proportionnelle se constituent effectivement en sociétés. Cependant, pour l'instant, en ce qui concerne la responsabilité solidaire, un architecte pourrait être tout autant responsable que le constructeur et l'instance locale. C'est l'un des exemples que nous avons utilisés dans le rapport. C'est un domaine où la législation à Victoria, en Australie-Méridionale et dans le Territoire du Nord a déjà opté pour la responsabilité proportionnelle. Si un architecte ne fait pas partie d'une société de personne, il ne peut pas bénéficier de cette responsabilité limitée tandis qu'un autre architecte qui est peut-être tout aussi négligeant ou tout aussi prudent mais qui fait partie de la société en question, pourra lui, en bénéficier. Ici encore, cela ne semble pas forcément juste. Je suppose que si vous prenez l'exemple de la maison qui s'écroule huit ou neuf ans après avoir été construite à cause de la négligence de l'architecte, du constructeur et de l'instance, et que l'instance locale et le constructeur n'ont pas une responsabilité limitée, pourquoi l'architecte en tant qu'unique professionnel faisant partie d'une société à responsabilité limitée devrait-il pouvoir en bénéficier?

Le sénateur Angus: Pourquoi dites-vous qu'il est plus juste pour un défendeur dans une cause de préjudice personnel d'avoir une responsabilité solidaire alors que dans une affaire commerciale, il bénéficierait d'une responsabilité proportionnelle?

M. Davis: C'est parce que la loi doit accorder beaucoup plus d'importance au préjudice personnel, à l'intégrité corporelle, qu'au préjudice strictement économique.

Je n'ai pas d'objection à ce que l'on continue à recourir à la responsabilité solidaire en cas de préjudice personnel. En tant qu'avocat spécialisé en droit de la responsabilité délictuelle, je

mechanism for compensating people who are injured in road accidents and who suffer industrial injuries.

Insofar as purely financial loss is concerned, I cannot help feeling that anyone who suffers that financial loss — if it is in the area of companies going bust or into liquidation — might have to deal with the further risk of some of the defendants not being insured. On balance, I find that acceptable, whereas no one ought to take the risk of being run into by an uninsured car driver.

Senator Angus: I am sure you know that some members of Lloyd's suffered such horrendous financial losses that they jumped from a window and suffered unbelievable personal injury.

The Chairman: Am I right in saying that fundamentally underlying your argument for the distinction between what cases ought to be joint and several and what ought to be proportionate is a value judgment that a plaintiff who has a personal injury claim ought to be treated differently from a plaintiff who has simply lost money? Frankly, that value judgment is inherently an assumption from which everything else follows.

Mr. Davis: Yes, indeed, that is perfectly correct. Personal injury, I think, is something quite different.

The law of torts is fairly inadequate in properly compensating for serious personal injury, whereas purely financial loss stands on a different plane. It is a value judgment, I agree. There is no fair, legal principle to which one can point. It is the value judgment that underlies the whole of our report.

Senator St. Germain: My question relates to auditors. It appears that the Canadian Institute of Chartered Accountants, as well as the accountants in your country, have been the initiators of these studies which are being done on proposed changes to legislation.

Has there been any research of the level of diligence of auditors in eras such as the 1980s? Have these auditors relaxed their standards to satisfy their large clients and thus exposed themselves to these lawsuits? By that I mean have they deviated from what is considered generally accepted auditing standards or generally accepted accounting principles? Have you any information on that, gentlemen?

Mr. Davis: I am afraid I cannot recall any empirical evidence on that. There has been some apocryphal, anecdotal evidence that, in the latter half of the 1980s, the financial boom was running at such a pace that work was heaped on the auditors and that some of the auditing work may have been passed on to a junior partner or a junior employee. There might have been some slipping of standards.

Perhaps hidden behind your question is the comment that all auditors or lawyers need do is to be careful and they will not expose themselves to liability anyway.

suis très conscient que le droit de la responsabilité délictuelle est un mécanisme très inadéquat pour indemniser les gens qui ont été blessés dans des accidents de la route ou du travail.

En ce qui concerne les pertes strictement financières, je crois que toute personne qui subit une perte financière — que ce soit parce qu'une entreprise fait faillite ou doit liquider ses actifs — court le risque supplémentaire d'avoir affaire à des défendeurs qui ne sont pas assurés. Tout bien pesé, je considère cela acceptable. Mais personne ne devrait courir le risque d'être heurté par un automobiliste sans assurance.

Le sénateur Angus: Vous savez sans doute que certains membres de la Lloyd's ont subi des pertes financières tellement épouvantables qu'ils se sont suicidés sans compter ceux qui ont subi des préjudices personnels incroyables.

Le président: Donc, si je vous comprends bien, lorsque vous dites qu'il faut faire la distinction entre les cas où la responsabilité doit être solidaire et ceux où elle doit être proportionnelle, vous vous fondez sur un jugement de valeur, à savoir qu'un plaignant qui a subi un préjudice personnel doit être traité différemment d'un plaignant qui a simplement perdu de l'argent? Ce jugement de valeur constitue intrinsèquement une hypothèse dont tout le reste découle.

M. Davis: Oui, effectivement, c'est tout à fait exact. Je considère que le préjudice personnel est quelque chose de tout à fait différent.

Le droit de la responsabilité délictuelle ne permet pas vraiment une indemnisation adéquate dans les cas de préjudice personnel grave tandis que les pertes strictement financières se situent à un niveau différent. Je suis d'accord, il s'agit d'un jugement de valeur. Il n'existe aucun principe juridique, juste pouvant être invoqué. C'est ce jugement de valeur qui sous-tend la totalité de notre rapport.

Le sénateur St. Germain: Ma question porte sur les vérificateurs. Il semble que l'Institut canadien des comptables agréés, ainsi que les comptables de votre pays, ont pris l'initiative des études en train d'être faites sur les changements proposés à la loi.

A-t-on fait des études au cours des années 80 sur le niveau de diligence des vérificateurs? Ces vérificateurs ont-ils assoupli leurs normes pour satisfaire leurs clients importants en s'exposant ainsi à ce genre de poursuites? Autrement dit, ont-ils dérogé à ce qui est considéré comme des normes de vérification ou des principes comptables généralement acceptés? Avez-vous des renseignements à ce sujet, messieurs?

M. Davis: Je n'ai malheureusement pas de données empiriques à ce sujet. Selon certaines données non scientifiques, pendant la dernière moitié des années 80, le boom économique était tel que les auditeurs ont été submergés de travail et que certains travaux de vérification ont sans doute été confiés à des associés ou à des employés subalternes. Il y a peut-être eu un léger relâchement des normes.

Peut-être par votre question voulez-vous laisser entendre qu'il suffit, pour éviter les risques, que les vérificateurs ou les avocats soient prudents.

I do not think that is a realistic view. The problem is that, when a collapse occurs, when someone suffers severe financial injury and they start thinking about litigation, then it is always a matter of looking with hindsight at what the accountant might have done, what the solicitor might have done. Of course, we all know that hindsight is 20/20. It is always far too easy to say that you should have done that or done the other whereas, at the time, the deadline pressures may have caused something to slip through which may not have slipped through in a perfect world.

I do not know of any empirical evidence which sheds light on whether standards have been maintained in accounting firms. With any financial collapse, the liquidator will always turn to the auditor and sift through the conduct of the auditing firm with a fine-tooth comb, trying to find something on which to pin a case of negligence.

One cannot necessarily say that, simply because an auditor is found liable either in negligence or under our consumer protection legislation, that standards have fallen below what they ought to be.

Mr. Govey: I am not aware of any empirical studies in this area. I do think senior members of the accounting profession would readily acknowledge that a good deal of the problems which emerged in the 1980s, as shown in the cases I have referenced, did exhibit quite clear lapses of auditing standards for both the reasons mentioned by Professor Davis: too few resources and inexperienced people being assigned to that work.

In those cases where judgments have been given, the conclusions reached do demonstrate quite serious lapses of negligence on the part of the particular accountants.

It was also clear that the auditors were not the only parties to blame. There were other people, in particular, the entrepreneurs involved, who were at least as much and probably much more to blame than the auditors for the financial losses suffered by investors and creditors. However, the evidence which comes out of the litigation in relation to those collapses demonstrates that the auditors and their insurers have been the ones held responsible in terms of court settlements and judgments for the vast majority of the losses.

Senator St. Germain: To summarize, do you not think that we should be considering the standards and the principles, rather than changing our laws to meet the requirements? I hear what you are saying. Often the entrepreneur is no longer available to be pursued.

The question of standards and principles is something which I insist on addressing when I sit on the audit committee of any board. It is a grey area to some degree. As a business person but not a lawyer, I believe that is something we should be pursuing.

Mr. Govey: It is a fair comment. It is, however, beyond the role of Parliament to set those standards, but I do know that the accounting profession and the two professional accounting bodies have placed enormous emphasis on increasing the professional standards.

Je ne crois pas que ce soit un point de vue réaliste. Le problème, c'est qu'en cas de faillite, lorsque quelqu'un subit de graves pertes financières et envisage d'intenter des poursuites, on est toujours porté à faire des jugements après coup sur ce que le comptable ou l'avocat aurait pu faire et bien entendu, comme tout le monde sait, après coup, on ne se trompe jamais. Il est beaucoup trop facile de dire qu'il aurait fallu faire ceci ou cela alors qu'à l'époque, des échéances serrées ont pu causer des erreurs qui n'ont pas été remarquées et qui ne se seraient peut-être pas produites dans un monde idéal.

À ma connaissance, il n'existe aucune donnée empirique permettant de déterminer si les cabinets d'experts-comptables ont maintenu les normes. Dans tous les cas de faillite, le liquidateur se tournera toujours vers le vérificateur et examinera à la loupe le comportement du cabinet de vérificateurs pour essayer de trouver des preuves de négligence.

Même si un auditeur est trouvé coupable de négligence ou tenu responsable en vertu de notre loi de protection du consommateur, cela ne veut pas forcément dire qu'il y a eu un relâchement des normes.

M. Govey: J'ignore s'il existe des études empiriques à ce sujet. Je crois que les comptables chevronnés n'hésiteront pas à reconnaître qu'une bonne partie des problèmes qui ont surgi au cours des années 80, comme l'indiquent les cas auxquels j'ai fait allusion, témoignent assez clairement d'une défaillance dans les normes de vérification pour les deux raisons mentionnées par le professeur Davis: l'insuffisance des ressources et l'inexpérience des personnes auxquelles ce travail avait été confié.

Les jugements rendus ont effectivement fait état de cas assez graves de négligence de la part des comptables en question.

Il est également clair que les vérificateurs n'étaient pas les seules parties fautives. Les entrepreneurs, entre autres, étaient tout autant, sinon plus, responsables que les vérificateurs des pertes financières subies par les investisseurs et les créanciers. Or, d'après les règlements et les jugements prononcés à l'issue des procès intentés par suite de ces faillites, ce sont les vérificateurs et leurs assureurs qui ont été tenus responsables de la grande majorité des pertes.

Le sénateur St. Germain: Pour résumer, ne croyez-vous pas que nous devrions revoir les normes et les principes au lieu de modifier nos lois pour répondre aux exigences? Je comprends ce que vous dites. Souvent, il est impossible de poursuivre l'entrepreneur.

J'insiste toujours sur les normes et les principes lorsque je siège au comité de vérification d'un conseil. C'est une zone grise jusqu'à un certain point. Je crois en tant qu'homme d'affaires, et non en tant qu'avocat, que c'est un aspect dont il faut s'occuper.

M. Govey: C'est une observation juste. Cependant, ce n'est pas au Parlement d'établir ces normes. Je sais toutefois que les comptables et les deux organismes de comptables professionnels ont accordé énormément d'importance au relèvement des normes professionnelles.

Substantial attention has been paid to raising professional standards through increased focus on professional training, education. Disciplinary action has been brought both by the professional bodies themselves and by our statutory body which is set up to hear cases brought by the corporate regulator where there are serious cases of misconduct by auditors and liquidators. We have heard general anecdotal evidence that standards have improved considerably.

To turn to your underlying point, I think the auditors would say that there is a limit to the right sorts of incentives for proper professional conduct which can be gained through a litigation system and a liability system. I do not necessarily agree with that, but there is something to the point that if you are liable for a \$50-million loss, that is about as much incentive as you can provide for proper adherence to professional standards. Facing a professional liability of \$150 million then, to speak hypothetically, would probably not add much to that incentive to act with proper professional care.

Mr. Davis: I agree that certainly standards need to be raised.

Another problem is that the legal system is always working five, six, seven, perhaps ten years behind the times. It is only now in Australia that some of the cases from the mid-1980s are actually coming to light, exposing the entrepreneurs' attempts to make a fast buck at the expense of investors. Only now are those questions coming before the courts.

It is only now that these questions of proportionate liability may be considered.

Any increase in standards, while admirable, would only start to have an effect on legal liability perhaps five or even 10 years down the track. As Mr. Govey says, one needs, in the meantime, the incentive of the legal system as an added means of seeking to ensure those increased standards.

Senator Oliver: I was interested in your comments about the High Court of Australia and how it is turning to Canada to see how the law might develop.

In your previous answers, you have already alluded to the fact that it takes a while for some of these issues to come to court.

Can you tell us what is happening in Australia in 1996 in terms of the nature and types of cases that have come before your high courts, and have they, in fact, attempted to draw some type of line delineating proportional liability for auditors and other professions in any of those cases?

Mr. Davis: No cases have gone before the High Court, and very few cases have come before the state courts which have actually raised this question of liability of a number of different defendants.

At present, at least, if the courts do hear cases involving a number of different defendants, they have to apply the current law of joint and several liability. If a number of the people who were, in fact, responsible for the loss are not, in fact, sued, or are not, in fact, before the courts, then the court cannot require them to be

Ils se sont attachés à relever les normes professionnelles en insistant davantage sur la formation professionnelle. Des mesures disciplinaires ont été prises par les organisations professionnelles elles-mêmes et par notre organisme chargé d'entendre les cas de grave inconduite de la part des vérificateurs et des liquidateurs, qui lui sont soumis par leur organisme de réglementation. Nous avons entendu dire que ces normes se sont nettement améliorées.

En ce qui concerne votre point sous-jacent, je crois que les vérificateurs considèrent que les risques de poursuites et le système de responsabilité peuvent inciter jusqu'à un certain point seulement à l'adoption de règles de conduite appropriées. Je ne suis pas nécessairement d'accord avec cette affirmation. Il n'en reste pas moins que si vous êtes responsable d'une perte de 50 millions de dollars, c'est sans doute le meilleur moyen qui soit pour vous inciter à respecter les normes professionnelles. Il n'est pas évident qu'une responsabilité professionnelle de 150 millions de dollars incite tellement plus à l'adoption de règles de conduite appropriées.

M. Davis: Il ne fait aucun doute qu'il faut relever les normes.

Un autre problème, c'est que le système légal a toujours cinq, six, sept et peut-être même dix années de retard. En Australie, on commence tout juste à entendre certaines causes qui remontent au milieu des années 80 et qui exposent les manoeuvres utilisées par des entrepreneurs pour faire rapidement de l'argent aux dépens des investisseurs. C'est uniquement maintenant que ces questions sont portées devant les tribunaux.

C'est donc seulement maintenant que l'on peut étudier ces questions de responsabilité proportionnelle.

Il faudra cinq à dix ans avant que les effets d'un relèvement des normes, aussi admirable soit-il, commence à se faire sentir sur le plan de la responsabilité légale. Comme M. Govey l'a indiqué, entre-temps, il faut compter sur le système légal comme mesure supplémentaire d'incitation au relèvement des normes.

Le sénateur Oliver: J'ai trouvé intéressant ce que vous avez dit à propos de la Cour suprême de l'Australie et de la façon dont elle se tourne vers le Canada pour y observer l'évolution de la loi.

Dans vos réponses précédentes, vous aviez déjà mentionné qu'il faut du temps avant que certaines de ces questions soient portées devant les tribunaux.

Pouvez-vous nous indiquer le genre de causes dont ont été saisis les tribunaux australiens en 1996 et s'ils ont effectivement tâché d'établir une certaine ligne de démarcation entre la responsabilité proportionnelle des vérificateurs et celle des autres professions dans certaines de ces causes?

M. Davis: Aucune cause n'a été portée devant la Cour suprême et très peu de causes soulevant la question de la responsabilité d'un certain nombre de défendeurs différents ont été portées devant les tribunaux.

À l'heure actuelle, du moins, si les tribunaux entendent des causes impliquant un certain nombre de défendeurs différents, ils doivent appliquer le principe juridique en vigueur de la responsabilité solidaire. Si certaines des personnes qui étaient effectivement responsables de la perte ne sont pas poursuivies ni

added, and the whole of the loss must still be borne by the one or two defendants who are being sued.

Senator Meighen: I confess, gentlemen, that I am a lawyer, so I can see both sides and do not know which one to support. They both have great merit.

To come back to the question the chairman asked, I suppose some of us who have some passing acquaintance with politics realize that it is amazing what a well-organized and eloquent lobby can achieve.

Are you gentleman both entirely satisfied that you are facing a crisis, either a monetary crisis or a fairness crisis, by retaining joint and several liability? Or, in the absence of any concrete judgments and evidence, are you trying to do what you alluded to a few minutes ago, that is, get the law out in front of what you perceive to be the trend of the day?

I know we have six or seven international accounting firms. Are they in danger, in your view, of going under, and is there empirical evidence to support that view?

Mr. Davis: There is no evidence to support the view that six or seven international accounting firms are about to go under.

I would not say there is a crisis of fairness in retaining joint and several liability. I realized at the time I was writing the report that any process of law reform is a long, drawn-out business. I fully accept that the report has been prepared, draft legislation has been prepared, submissions have been heard, but, at the end of the day, it is a matter to be decided by the state and territory governments in the way they choose.

All that an academic can do is point out where it appears that there is some unfairness in the law and to propose a system which does create fairness in the limited area to which it is directed.

Even if no change comes about at the moment, there is at least the report and the draft legislation. At least the topic exists for discussion and for consideration. The matter does not just disappear.

You ask if the six or seven major accounting firms are liable to go under. Another question is whether they will pull out of Australia because Australia retains joint and several liability. The answer to that must be no, for the following reason: Back in the mid-1970s, the New Zealand Court of Appeal handed down a judgment which extended auditors' liability quite considerably. They found that the auditor owed a duty of care not only to their clients but also to the person who had read the annual reports and had launched a takeover bid based on that annual report.

Many economists say that the economically rational auditor, as a result of that decision, would promptly get out of auditing because the only person who pays the auditor is the client, but the auditor will be liable to a whole range of people other than the client. If that were the case, then the whole of the auditing profession in New Zealand ought to have closed down in the last

convoquées devant les tribunaux, le tribunal ne peut pas exiger qu'elles figurent sur la liste des défendeurs et ce sont les quelques défendeurs qui sont poursuivis qui doivent assumer la totalité de la perte.

Le sénateur Meighen: Je dois avouer, messieurs, qu'en tant qu'avocat, je vois les deux côtés de la médaille et je ne sais pas lequel appuyer. Ils ont tous deux beaucoup de mérite.

Pour revenir à la question posée par le président, je suppose que ceux d'entre nous qui connaissent un peu la politique constatent avec étonnement ce que peut accomplir un lobby bien organisé et éloquent.

Êtes-vous entièrement convaincus, messieurs, que le maintien de la responsabilité solidaire entraînera une crise financière ou compromettra le principe de l'équité? Ou, en l'absence de jugements et de preuves concrètes, êtes-vous en train de faire ce dont vous parliez il y a quelques instants, c'est-à-dire adapter la loi à ce que vous percevez être la tendance actuelle?

Je sais que nous avons six ou sept cabinets internationaux d'experts-comptables. Risquent-ils à votre avis la faillite et existe-t-il des preuves qui confirment cette opinion?

M. Davis: Rien n'indique que les six ou sept cabinets internationaux d'experts-comptables sont sur le point de disparaître.

Je ne dirais pas que le maintien de la responsabilité solidaire est en train de compromettre l'équité. Je me suis rendu compte lorsque j'écrivais le rapport que la réforme du droit est un processus long et ardu. Même si un rapport a été rédigé, un projet de loi a été préparé, des témoins ont été entendus, en bout de ligne, je suis tout à fait conscient que ce sont les gouvernements qui décideront.

Tout ce qu'un universitaire peut faire, c'est signaler les aspects inéquitables de la loi et proposer un système pour assurer l'équité dans le domaine restreint visé.

Même si aucun changement n'est apporté pour l'instant, il existe un rapport et un projet de loi. Au moins, cette question existe et peut être débattue et examinée. Elle ne disparaîtra pas tout simplement.

Vous demandiez si les six ou sept grands cabinets d'experts-comptables risquent de disparaître. Il y a également lieu de se demander s'ils quitteront l'Australie parce que l'Australie maintient la responsabilité solidaire. La réponse à cette question doit être non, pour la raison suivante: au milieu des années 70, la Cour d'appel de la Nouvelle-Zélande a rendu un jugement qui a étendu assez considérablement la responsabilité des vérificateurs. Le tribunal a jugé que le vérificateur avait un devoir de diligence non seulement envers ses clients mais également envers toute personne qui lance une offre publique d'achat en fonction des renseignements contenus dans les rapports annuels.

De nombreux économistes soutiennent que cette décision incitera tout vérificateur sensé à quitter promptement la profession parce que la seule personne qui paie le vérificateur, c'est le client. Or, le vérificateur, lui, devra dédommager un grand nombre de personnes, en plus du client. Si tel était le cas, alors la profession en Nouvelle-Zélande aurait dû disparaître au cours des 20 derniè-

20 years. I can guarantee, as a former New Zealander and one who goes back there regularly to visit my family, the auditing profession is still in very fine form in New Zealand and has paid no attention to the economic rationalists.

That is a fairly long way of answering your question. There is no crisis in this country. The auditing firms will not pull out of Australia. At least if a move can be made which, in my view, provides for a fairer sharing of the liability in these sorts of cases, then it is worth pushing to the extent that an academic lawyer can push these views.

Mr. Govey: I think I need to avoid the substance of your question, because, as I mentioned, the government does not have a policy position on this. However, I can add that, as far as the auditing profession and auditing services are concerned, they would say that there is some sort of a crisis, in two respects. The first one is that the size of the claims, some of which are still outstanding, would mean that, if they were pursued to judgment, the individual partners of those firms would be subject to bankruptcy and, therefore, exclusion from their profession, even though those particular auditors would not have had any real means of affecting the particular audit, given the size of the partnership. That is partly a question of fairness as well.

The second aspect of it is that insurance premiums have increased enormously. I cannot remember the actual figures, but we have been talking about increases of four or five fold over a period of five to 10 years and, of course, those costs have to be passed back to the clients.

If the premise of the report by Mr. Davis is right in that there is a skewing or an unfairness of the present liability regime such that some of these professions are paying an unfair amount of damages, then there is also a skewing of the cost structure for providing these auditing services.

The other point that must be made is that the vast majority of these claims are settled probably just as everyone knows they will be settled. The real impact of a change to proportionate liability is to provide an increased mechanism for auditors and other professions to negotiate a lower settlement than would otherwise be the case.

All of this litigation involves massive uncertainties about the law. That tends to be factored into the litigation settlement process. On the other side of the spectrum, if you know that once you have established liability on the part of one of these professions, they are liable for the lot, that acts very much in the other direction to increase the level of the settlement; whereas a change to allow proportionate liability will have very much the opposite impact on negotiations.

Senator Meighen: I was intrigued by the report of Professor Davis on what happened in New Zealand or what did not happen in New Zealand.

From a public policy point of view, Mr. Govey, do you not think some jurisdictional shopping will be indulged in if we end up with one jurisdiction with joint and several liability, one jurisdiction with none, one jurisdiction with capping, and so on? Obviously, perhaps to a greater degree than yourselves, we must be very concerned in this country with what happens south of the

res années. J'ai déjà habité en Nouvelle-Zélande et j'y retourne régulièrement pour visiter ma famille. Je peux vous dire que la profession s'y porte très bien et qu'aucun vérificateur n'a prêté attention aux propos de ces économistes.

Je sais que mon raisonnement est plutôt long. Il n'y a pas de crise dans ce pays. Les cabinets de vérificateurs ne disparaîtront pas en Australie. Du moins, si l'on peut trouver une formule qui permet de répartir la responsabilité de façon plus équitable, alors il faut l'exploiter à fond, dans la mesure où c'est possible pour un avocat de le faire.

M. Govey: Je préfère éviter le fond de votre question parce que, comme je l'ai déjà dit, le gouvernement n'a pas pris position là-dessus. Toutefois, en ce qui concerne les vérificateurs et les services de vérification, ils vont vous dire qu'il y a une crise, et que celle-ci se manifeste sous deux rapports. Il y a d'abord l'importance des réclamations, dont certaines ne sont toujours pas réglées. S'ils étaient poursuivis en justice, les associés de ces firmes seraient obligés de déclarer faillite, ce qui entraînerait leur exclusion de la profession, même s'ils n'ont joué aucun rôle dans ce dossier. Il s'agit ici, en partie, d'une question d'équité.

Ensuite, les primes d'assurance ont beaucoup augmenté. Je ne me souviens pas des chiffres exacts, mais elles auraient quadruplé ou même quintuplé sur cinq à dix ans. Évidemment, ces hausses ont été reflétées aux clients.

Si le principe sur lequel repose le rapport de M. Davis est exact, à savoir que l'actuel régime de responsabilité est injuste et que certaines professions versent une part excessive de dommages-intérêts, alors la structure des coûts des services de vérification est, elle aussi, injuste.

L'autre point qu'il convient de souligner, c'est que la vaste majorité des réclamations se règlent comme tout le monde s'attend à ce qu'elles le soient. Le régime de responsabilité proportionnelle permettrait aux vérificateurs et aux autres professionnels de négocier une entente moins élevée que ce qui ne serait le cas autrement.

Les incertitudes entourant la loi ne font que compliquer le processus; de plus, elles ont tendance à avoir un impact sur l'entente de règlement. Une fois que la responsabilité d'un des groupes professionnels a été établie, celui-ci devra assumer la responsabilité de tous les autres groupes. Ce qui aura pour effet d'accroître le montant des dommages-intérêts qui seront versés. Le régime de responsabilité proportionnelle aurait un effet tout à fait contraire.

Le sénateur Meighen: J'ai trouvé fort intéressant le rapport de M. Davis sur la Nouvelle-Zélande.

Monsieur Govey, si un territoire décide d'appliquer le régime de responsabilité solidaire, un autre, de ne pas en appliquer du tout, et un autre encore, de plafonner la responsabilité, ainsi de suite, ne croyez-vous pas que cela va inciter les gens à tenter des poursuites là où ils sont les plus susceptibles d'obtenir un jugement favorable? Nous sommes obligés de tenir compte,

49th parallel. They are obviously putting their feet into the waters of proportionate liability with the legislation that came down in 1995 in the securities area. I believe 48 states have subscribed to the 1995 legislation. If they go full bore there, I think it will be awfully difficult for us to resist that siren call of proportionate liability. Are you concerned about the situation with your closest trading partner?

Mr. Govey: It is more a question of making sure that all the Australian jurisdictions have the same rules. In previous discussions, that is something which state, territory and Commonwealth ministers have been sensitive to. Indeed, one of the reasons the matter is being handled through the Standing Committee of Attorneys-General is to have uniformity. Having said that, only one jurisdiction at the moment is working on a capping regime. One of the issues which has always been raised in respect of that legislation has been precisely what you have raised — that is, the probability of some form of shopping occurring.

The concerns expressed in Australia have not so much dealt with what might happen in overseas jurisdictions but, rather, they have been limited to the internal market.

Mr. Davis: This is where we are perhaps fortunate in being a large island, even though New Zealand is very close, in many ways to Australia, and its law is very similar. There are growing legal ties between the two countries. Indeed, the New Zealand Law Reform Commission has been kept aware of the progress of this report and what is going on.

So long as all the states and territories in Australia adopt proportionate liability, I cannot see how that would make any difference in New Zealand. Likewise, if New Zealand were to adopt proportionate liability and if most states in Australia were to do the same, I cannot see that there would be any movements of accounting or legal services across the Tasman Sea.

We are not really concerned with the legal regimes in other countries, except, as you say, that the United States is going very far down this road of proportionate liability. It appears, given a Republican majority at the moment in both the Senate and House of Representatives, that draft bills on proportionate liability are much more likely to be viewed favourably.

I cannot see that would make much difference in this country except, perhaps, that the major accounting firms being Australian branches of U.S. firms might use that as a further lever in putting their arguments to governments for a change in the law.

Senator Meighen: As a matter of fact, three days ago a partner in one of those international firms suggested to me that, if the U.K. adopted a proportionate regime, he thought there may be some legal authority to support the contention that they could set up there and merely come and practice in Canada on a branch basis or on an individual basis and thereby benefit from the proportionate regime in the United Kingdom.

encore plus que vous, de ce qui se fait au sud du 49^e parallèle. Les États-Unis semblent pencher en faveur du régime de responsabilité proportionnelle depuis l'adoption, en 1995, d'une loi sur les valeurs mobilières. Je crois que 48 États ont souscrit à la loi de 1995. Si tous les États appliquent ce régime, il nous sera très difficile de ne pas faire la même chose. Est-ce que le régime qu'adopte votre principal partenaire commercial a de l'importance pour vous?

M. Govey: Il est plus important de voir à ce que tous les États australiens appliquent les mêmes règles. Les ministres des États, des territoires et du Commonwealth ont déjà tenu des discussions à ce sujet. Le dossier a été confié au comité permanent des procureurs généraux dans le but, entre autres, d'uniformiser les règles. Cela dit, seul un État cherche pour l'instant à introduire un système de plafonnement. Il est vrai qu'une des questions qui revient le plus souvent concernant cette loi, c'est précisément celle que vous soulevez, soit la probabilité qu'on assiste à une certaine forme de marchandage.

Les craintes exprimées en Australie ne concernent pas tant ce qui risque de se produire à l'étranger, mais plutôt ce qui risque de se produire à l'intérieur.

M. Davis: Nous sommes avantagés par le fait que notre île est très grande, même si la Nouvelle-Zélande est très proche, à bien des égards, de l'Australie et que ses lois ressemblent beaucoup aux nôtres. Les liens juridiques entre les deux pays s'intensifient. En effet, la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Zélande a été tenue au courant de l'évolution du rapport et de ce qui se passe ici.

Je ne vois pas quel impact cela pourrait avoir sur la Nouvelle-Zélande si tous les États et territoires en Australie appliquent le régime de responsabilité proportionnelle. De la même façon, si la Nouvelle-Zélande et la plupart des États en Australie adoptaient le principe de la responsabilité proportionnelle, nous n'assisterions pas, à mon avis, à un de transfert de services comptables ou juridiques de l'autre côté de la mer de Tasman.

Nous nous préoccupons peu des régimes juridiques qui existent dans les autres pays, sauf que, comme vous l'avez mentionné, les États-Unis sont en train d'instituer sur leur territoire un régime de responsabilité proportionnelle. Comme les Républicains détiennent actuellement la majorité au Sénat et à la Chambre des représentants, les projets de loi sur la responsabilité proportionnelle sont beaucoup plus susceptibles d'être bien accueillis.

Donc, je ne crois pas que cela aurait un grand impact sur notre pays. Sauf que, comme les grandes firmes comptables en Australie sont des filiales de sociétés américaines, elles vont peut-être se servir de cet argument pour encourager les gouvernements à modifier leurs lois.

Le sénateur Meighen: En fait, il y a trois jours, un associé d'une de ces grandes firmes m'a dit que si le Royaume-Uni adoptait le régime de responsabilité proportionnelle, ces firmes, à son avis, auraient l'autorisation légale de s'implanter là-bas et d'ouvrir tout simplement une filiale au Canada, ce qui leur permettrait de tirer partie du régime en vigueur au Royaume-Uni.

When you find out how to get all the Australian states working together, let us know the secret. I can see an island somewhat smaller than your island called Prince Edward Island setting up a proportionate regime in this country, and we would have more accountants than there are cows in Prince Edward Island.

The Chairman: Mr. Govey, I would like to ask you two questions based on your analysis of the insurance situation. You talked about premiums going up four- and five-fold over the period of a decade. To what extent is that a failure of the insurance market rather than anything else? I mean, one can make an argument that liability insurance is available. That much we know. We had evidence to that effect in a different set of hearings a few months ago. To what extent is the increase in premiums a real factor in terms of something needing to be done about the problem versus a market failure, in some sense, in the insurance business?

You also talked about the incentives that result from moving to proportionate liability from joint and several liability. Certainly, if you are likely under a joint and several system to be responsible for the entire cost, your motivation to settle out of court is much greater than if you are only going to be responsible, for example, for 5 per cent of the cost. Moving to proportionate liability may, therefore, work to the disadvantage of the plaintiff in two ways: First, it will mean he will not get 100 per cent or some settlement out of court for a large number; and, second, if there is only one group with deep pockets and they are only responsible for a small portion of the liability, their motivation to settle out of court would become much less than it is today. In fact, the poor plaintiff would lose in both scenarios. To what extent is that description a likelihood, and to what extent have you considered that in your policy discussions?

Mr. Govey: I think your analysis on the second point is right in suggesting that there would be less incentive to settle because the ultimate loss would, arguably, be lower. However, in our experience, litigation is such an uncertain beast and there are so many uncertainties — including whether or not you will be found liable for only a small proportion or whether that proportion will be large — that the incentive to settle will still be quite great. Of course, part of the reason for that are the usual costs carried by any defendant in running a case and having to pay for legal representation, particularly at the court hearing stage.

I suppose the other consideration that professionals, in particular, find it very difficult to run with litigation because, first, it brings unwarranted and unwanted publicity and, second, it is a huge distraction for the professionals themselves. It takes them away from their earning capacity.

As far as insurance premiums are concerned, I am far from an expert in this area, but when we were working at a more detailed level with insurance companies and auditors a couple of years ago, they produced evidence about the level of claims and the level of insurance premiums which, at least in their eyes, demonstrated quite a close link between the increased payouts and the level of insurance premiums.

Si vous trouvez le moyen d'amener tous les États en Australie à collaborer ensemble, n'hésitez pas à partager votre secret avec nous. Si l'île-du-Prince-Édouard, qui est plus petite que la vôtre, décidait d'établir un régime de responsabilité proportionnelle, on trouverait plus de comptables que de vaches dans cette île.

Le président: Monsieur Govey, j'aimerais vous poser deux questions au sujet de votre analyse. Vous avez dit que les primes ont quadruplé et même quintuplé sur dix ans. Dans quelle mesure le marché de l'assurance est-il responsable de cette hausse? Il est vrai qu'on peut avoir recours à l'assurance-responsabilité. Nous avons discuté de cette question lors d'audiences qui ont eu lieu il y a quelques mois. Est-ce que la hausse des primes témoigne de l'existence d'un problème qui doit être réglé, ou est-ce le marché de l'assurance qui en est responsable?

Vous avez également parlé des avantages que comporte la responsabilité promotionnelle par rapport à la responsabilité solidaire. Bien entendu, si, en vertu du régime de responsabilité solidaire, vous risquez d'être tenu responsable de toutes les pertes subies, vous serez beaucoup plus enclin à conclure une entente hors cours si le montant des dommages-intérêts que vous devez verser ne représente que 5 p. 100 des coûts. L'introduction d'un régime de responsabilité proportionnelle peut donc nuire au plaignant de deux façons: d'abord, il ne se fera pas rembourser la totalité des dommages, ou il n'obtiendra pas un dédommagement important s'il règle hors cours; ensuite, s'il n'y a qu'un seul groupe d'assurés et que son degré de responsabilité est minime, il sera moins enclin à régler hors cours. En fait, le plaignant perdrait sur les deux fronts. Est-ce une situation qui pourrait se produire? En avez-vous tenu compte dans vos discussions?

M. Govey: En ce qui concerne votre deuxième point, vous avez raison de dire que les parties seraient moins portées à régler hors cours parce que les dommages-intérêts seraient, au bout du compte, moins élevés. Toutefois, selon si l'on se fie à notre expérience, il y a tellement d'incertitude entourant ces poursuites — y compris la question de savoir si vous serez tenu responsable d'une part infime ou importante des pertes —, que les parties concernées continueront de vouloir trouver une entente hors cours, en partie à cause des frais que doit assumer le défendeur, y compris les honoraires d'avocat, surtout à l'étape du procès.

Il y a une autre raison pour laquelle les professionnels, notamment, préfèrent éviter les poursuites. Premièrement, cette démarche attire de la publicité négative et non désirée et, deuxièmement, elle nuit à leur travail. Elle les empêche d'être productifs.

En ce qui concerne les primes d'assurance, je ne suis pas un expert en la matière. Toutefois, nous avons participé à un projet de recherche, il y a quelques années, avec des compagnies d'assurance et des vérificateurs. Ils ont fourni des chiffres sur l'ampleur des réclamations et les primes d'assurance qui, du moins à leurs yeux, montrent qu'il existe un lien très étroit entre la hausse des dommages-intérêts versés et l'augmentation des primes d'assurance.

It is also worth mentioning — and, I think this applies internationally — that a significant part of the insurance carried by auditing firms or accounting firms is on the basis of mutual insurance where the firms themselves contribute.

I would have thought — and, again I must qualify what I am saying by stating that I am not an expert — that if you are talking about that sort of mutual insurance, it is much more difficult to point to a market failure because a certain proportion of the premiums is being paid in by the firms, and that money is included in any pay out. Once it is gone, it must be topped up.

Mr. Davis: In discussions with accounting firms in the course of preparing this report, a couple of the major international firms said that they could no longer find insurance companies to carry the risk at the levels they required to provide insurance. Therefore, they had gone almost exclusively into mutual insurance among the major firms themselves.

I agree with Mr. Govey. I do not think you can say that it is a failure of the insurance market. One is concerned here with liability insurance, and that will always be a very difficult issue. Whoever is carrying that insurance, it will always be impossible to estimate the extent of any firm's liability over the next year. The insurance company must make a best-guess possible and then add another 20 per cent to allow for possible bad guesses and come up with a premium.

Senator Hervieux-Payette: You seem to recommend a blanket solution for proportional liability. We are talking about certain high-risk areas. Have you contemplated a solution that would address these high-risk assessments? It seems that this solution is more for the benefit of the auditors and the lawyers. You are suggesting a blanket solution for all the professions when only 5 per cent of the companies are causing the debt risk to these professions. Is there any other, more tailor-made mechanism which would respond to this limited number of situations?

Mr. Davis: The main impetus for any proposals for change has been found among the accounting and the auditing professions. The apparent need for change arose from a particular financial crisis. The sort of claims that were being made against the government made me realize that the same principles apply if it is a solicitor who is liable, along with two or three other people, for a particular loss — that is, if it is an architect, a builder and a local counsellor, as I mentioned earlier.

In each case, there are “normally” professionals involved because those cases concern purely financial loss. They are not cases of personal injury. However, it is a matter of looking at the principle of the matter, how it affects auditors, solicitors, other professionals, engineers, architects, et cetera, and trying to achieve some measure of fairness in relation to all those professions.

Mr. Govey: We have been talking about auditors and accountants primarily, but it is true that the concerns have been felt right across the board — at least in Australia — by all of the professions? We have received submissions from engineers, architects, a body called the “Council of Professions”, actuaries, lawyers and accountants. We have also had support from company

It convient également de mentionner — et je crois que cela vaut pour tous les pays —, qu'une partie importante de l'assurance à laquelle souscrivent les cabinets de vérificateurs et d'experts-comptables provient d'un fonds d'assurance mutuelle auquel contribuent les firmes elles-mêmes.

Il me semble que — et encore une fois, je ne suis pas un expert en la matière —, dans un cas comme celui-là, il est beaucoup plus difficile d'imputer la responsabilité au marché parce que les primes sont payées en partie par les firmes, et que cet argent est compris dans les dommages-intérêts qui sont versés. Une fois le versement effectué, il faudrait renflouer le fonds.

M. Davis: Lorsque nous avons préparé ce rapport, certaines grandes sociétés internationales nous ont dit qu'elles ne pouvaient plus trouver de compagnies d'assurance qui acceptaient de les protéger pour les montants requis. Les grandes sociétés ont donc été obligées de se constituer un fonds d'assurance mutuelle.

Je suis d'accord avec M. Govey. On ne peut pas blâmer le marché de l'assurance. La question de l'assurance-responsabilité posera toujours un problème. Peu importe qui fournit cette assurance, il sera toujours difficile d'établir une année à l'avance quelle sera la responsabilité d'une firme. La compagnie d'assurance devra effectuer une estimation approximative, y ajouter 20 pour cent de plus au cas où elle se serait trompée dans ses calculs, et fixer le montant de la prime.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous semblez pencher en faveur de la responsabilité proportionnelle. Il est question ici de compagnies qui présentent des risques élevés. Avez-vous envisagé une formule qui tiendrait compte de ce facteur? Ce régime semble surtout favoriser les vérificateurs et les avocats. Vous proposez une solution globale pour toutes les professions, alors que seulement 5 p. 100 des compagnies sont responsables des risques d'endettement encourus par ces groupes. N'y a-t-il pas d'autres mécanismes qui seraient mieux adaptés à la situation?

M. Davis: Ce sont les vérificateurs et les experts-comptables notamment qui ont réclamé des changements. Ce besoin apparent de changement a été provoqué par une crise financière en particulier. Les dommages-intérêts que le gouvernement a été appelé à verser m'ont fait réaliser que les mêmes principes s'appliquent si c'est un avocat, ainsi que deux ou trois autres personnes, qui est tenu responsable d'un préjudice en particulier — c'est-à-dire, un architecte, un entrepreneur et un conseiller local, comme je l'ai déjà mentionné.

Dans chacun des cas, des groupes de professionnels sont habituellement visés parce qu'il est uniquement question ici de préjudices financiers, et non pas de préjudices personnels. Toutefois, il faut voir si cela a un impact sur les vérificateurs, les avocats, les ingénieurs, les architectes, et d'autres, et si l'on peut arriver à une certaine équité à l'égard de tous ces groupes.

M. Govey: Nous avons surtout parlé des vérificateurs et des experts-comptables, mais est-il vrai que ces préoccupations ont été exprimées de manière générale — du moins en Australie —, par tous les groupes? Nous avons reçu des mémoires d'ingénieurs, d'architectes, d'un organisme appelé le «Conseil des membres des professions libérales», d'actuaire, d'avocats et de comptables.

directors and company secretaries. This wide-ranging level of concern has led to this issue being considered by government here, even if the catalyst came from the auditing area.

Senator Hervieux-Payette: All the options may have been considered but, for instance, there could have been a joint and several insurance policy for each profession so that you would have a two-tier insurance. You have many players, so they could do that. I have the feeling that we are not limiting the damages, we are just redistributing the damages. That makes life difficult. We are protecting the defendant, but the plaintiff will not benefit. To create a more balanced system, I would have considered ways of ensuring that the plaintiff would receive full payment of his claim, not ways to ensure that a plaintiff would only receive a 5-per-cent share of his judgment. In what way would plaintiffs benefit? I do not think this is a balanced approach.

Mr. Davis: I do not necessarily agree that it is not balanced, but I agree that proportionate liability does pay the defendants; joint and several liability pays the plaintiffs.

One answer to the problem might be to require compulsory insurance for anyone who might be involved. That was one of the solutions that was considered and may have been adopted in relation to the building industry. There is now legislation in Victoria which imposes proportionate liability on anyone involved in the building industry.

At the same time, builders and local authorities and, I presume, the relevant professions — that is, architects and engineers — were obliged to take out insurance so that the liability was apportioned in accordance with the particular fault of each party. But the plaintiff still got full damages because, even though all the people responsible had to be sued, each of them was insured and, therefore, each of them was able to pay the damages.

One answer in taking that any further is simply the pragmatic one of insisting on compulsory insurance for, say, the auditing profession or the legal profession. One would then ask what other professions or other persons might possibly be defendants in a case like this and where else a proportion of liability might apply.

The answer, as the lawyer-senator from Prince Edward Island has pointed out, is a matter of balancing one against the other. The balance that the brief suggested is that if it is a case of financial loss, then the plaintiff has already taken a risk. In virtually all cases, the plaintiff has taken something of a risk in entering into some transaction which has turned out bad.

If the plaintiff has really taken something of a risk in that who knows what might happen to the economy, this is simply adding one more risk to the plaintiff and, at the same time, sharing the cost in a way that we see as fair among the various people who have brought about that loss.

Nous en avons également reçu de directeurs et de secrétaires d'entreprise. L'intérêt que suscitait cette question a amené le gouvernement à se pencher sur ce dossier, même si ce sont les vérificateurs qui ont été les principaux catalyseurs de ce mouvement.

Le sénateur Hervieux-Payette: Même si toutes les options ont été envisagées, on aurait pu, par exemple, instituer un régime de responsabilité solidaire pour chacun des groupes, de sorte qu'on aurait eu un régime d'assurance à deux paliers. Il serait possible d'appliquer une telle formule, puisqu'il y a un grand nombre de joueurs. J'ai l'impression que nous ne limitons pas les dommages, que nous nous contentons tout simplement de les redistribuer, ce qui complique les choses. Nous protégeons le défendeur, mais pas le plaignant. Pour créer un système plus équilibré, il faut trouver des moyens de faire en sorte que le plaignant touche la totalité des dommages-intérêts qu'il réclame, pas seulement 5 p. 100 de ceux-ci. Quels avantages ce régime procurera-t-il aux plaignants? À mon avis, cette formule n'est pas équilibrée.

M. Davis: Je ne suis pas nécessairement d'accord avec vous sur ce point, mais je conviens que le régime de responsabilité proportionnelle favorise les défendeurs; le régime de responsabilité solidaire, lui, favorise les plaignants.

On pourrait, pour régler le problème, instituer un régime d'assurance obligatoire. C'est une des solutions qui a été envisagée et qui a été appliquée à l'industrie de la construction. L'État de Victoria a adopté une loi qui impose la responsabilité proportionnelle à tous les membres de l'industrie de la construction.

Au même moment, les entrepreneurs, les autorités locales et, je présume, les groupes concernés — c'est-à-dire les architectes et les ingénieurs —, ont été obligés de souscrire à une assurance pour que la responsabilité soit proportionnelle à la faute de chaque partie. Or, le plaignant a obtenu la totalité des dommages-intérêts réclamés. Même si toutes les personnes responsables ont fait l'objet de poursuites, elles étaient toutes assurées et ont toutes été en mesure de verser les dommages-intérêts.

Le fait d'insister auprès des vérificateurs ou des avocats pour qu'ils souscrivent obligatoirement à une assurance a aussi un côté pratique. La question qu'on se poserait ensuite serait la suivante: quels sont les autres groupes ou personnes qui pourraient être des défendeurs dans un cas comme celui-ci, et quelle autre part de responsabilité pourrait s'appliquer.

La solution, comme l'avocat-sénateur de l'Île-du-Prince-Édouard l'a indiqué, serait de parvenir à un équilibre. Comme nous le mentionnons dans le mémoire, s'il y a un préjudice financier, cela veut dire que le plaignant a déjà pris un risque. Dans presque tous les cas, le plaignant a pris un risque en concluant une transaction qui a mal tourné.

Comme le plaignant a déjà pris un risque puisqu'on ne sait pas comment ce qui va se produire sur le plan économique, il ne faut qu'accroître son fardeau. Le coût est donc partagé équitablement entre les diverses personnes qui ont causé ce préjudice.

The Chairman: Professor Davis, I am intrigued by your rejection of the compulsory insurance approach. I say that because in this country you cannot get a car licensed unless the car has insurance so that, if there is an accident, the plaintiff is assured that he will be covered by the insurance company of the other driver, assuming that the other driver was at fault.

It is interesting that in this country we are prepared to apply that policy to automobiles. All of the logic of the argument you used to reach the opposite conclusion with respect to professions is precisely the argument that has been used in this country in compulsory insurance for automobiles.

Do you want to run through your argument again?

Mr. Davis: From a purely practical point of view it is not at all difficult to make quite sure that every automobile on the road is insured and, if it is not insured, to provide a system, as we do in this country, where the insurance companies come together and provide compensation.

In Canada, you have the single tangible thing, the automobile, and before it can go on the road, or before you as a driver can go on the road, you must get insurance. I would not like to hazard a guess at the number of situations that might arise in the future where, if proportionate liability is adopted, a defendant might make use of that proportionate liability.

To provide the same protection for financial loss as is provided for automobile accidents, one would have to legislate that everyone in the country be compulsorily insured for any economic loss they might cover. What sort of insurance company will be able to assess the risks involved? At least for third party automobile insurance it is a matter of determining what claims have been over the previous year, dividing that among the number of automobiles or the number of licensed drivers, and imposing that cost on either drivers or automobiles.

As a purely practical matter, I cannot see how one could extend that argument to cover liability for purely economic loss.

Mr. Govey: Consistent with the high priority attached to retaining joint liability for personal injury, at least in Australia, the parliaments have regarded it as important to have mandatory insurance for personal injuries arising out of automobile accidents. By contrast, in the commercial arena it has not been regarded as appropriate for the legislature to intervene and mandate insurance for commercial transactions, even where there is insurance in practice. For example, in the accounting and legal areas there is insurance, but for the most part that arises from professional bodies setting standards through their self-regulatory systems rather than through systems mandated by parliament.

Senator Kelleher: I would like to follow up on something delved into somewhat by Senator Meighen with respect to trade agreements and what effect, if any, changes in legislation of this nature might have on them. We have now entered into a very comprehensive trade agreement with the United States and

Le président: Monsieur Davis, je ne comprends pas pourquoi vous rejetez le principe de l'assurance obligatoire. Si je dis cela, c'est parce que, au Canada, vous ne pouvez pas faire immatriculer votre véhicule si vous n'avez pas une assurance. De cette façon, s'il y a un accident, le plaignant sait qu'il sera protégé par la compagnie d'assurance de l'autre conducteur, en partant du principe que c'est l'autre conducteur qui a causé l'accident.

Je trouve intéressant que nous soyons prêts dans ce pays à appliquer ce principe aux automobilistes. L'argument que vous avez invoqué pour arriver à la conclusion opposée en ce qui concerne les groupes de professionnels est le même que celui qu'on a utilisé ici pour instituer un régime d'assurance obligatoire pour les automobilistes.

Voulez-vous reprendre vos explications?

M. Davis: Concrètement, il n'est pas difficile de s'assurer que chaque automobiliste qui circule sur les routes est assuré et, s'il ne l'est pas, d'instituer un système, comme celui qui existe dans ce pays, où les compagnies d'assurance s'engagent à fournir des dédommagements.

Au Canada, vous avez un produit concret, l'automobile, et avant qu'elle ne puisse circuler sur les routes, ou avant que le conducteur ne puisse prendre le volant, il doit souscrire à une assurance. Je ne peux pas vous dire dans quelle mesure, si le régime de responsabilité proportionnelle est adopté, un défendeur aura recours à celui-ci.

Si l'on veut prévoir, pour les préjudices financiers, le même genre de protection que pour les accidents d'automobile, il faut alors adopter une loi qui obligerait chaque personne à souscrire à une assurance obligatoire. Quel genre de compagnie d'assurance sera en mesure d'évaluer les risques que cela présente? En ce qui concerne l'assurance contre les accidents causés à des tiers, il suffit de calculer le montant des réclamations qui ont été versées dans le passé, de répartir cela entre le nombre d'automobiles ou de conducteurs qui ont leur permis, et d'imposer ce coût soit aux conducteurs, soit aux automobiles.

Je ne vois pas comment on pourrait appliquer cet argument à la responsabilité relative aux préjudices financiers.

M. Govey: Compte tenu de l'importance qu'ils accordent à la responsabilité solidaire pour les lésions corporelles, du moins en Australie, les parlements considèrent qu'il est tout aussi important de souscrire à une assurance obligatoire contre les blessures subies lors d'accidents. Toutefois, dans le secteur commercial, on s'est opposé à ce que l'assemblée législative intervienne et exigé qu'on impose un régime d'assurance obligatoire pour les transactions commerciales, même si, dans la pratique, un tel régime existe déjà. Par exemple, les comptables et les avocats souscrivent à un régime d'assurance, sauf que ce régime découle essentiellement des normes qui ont été établies par les organismes professionnels par l'entremise de leur système d'autoréglementation et non pas par le biais d'un système imposé par le Parlement.

Le sénateur Kelleher: J'aimerais revenir à la question que le sénateur Meighen a posée concernant les accords commerciaux et l'impact, s'il en est, que les changements législatifs pourraient avoir sur ceux-ci. Nous avons conclu un accord commercial global avec les États-Unis et le Mexique. Bien entendu,

Mexico. Of course, 80 per cent of our exports go to the United States, so we are very dependent for our prosperity on our relationship with them. We have to be very careful to see that we do not become discordant with them in this area.

I was hoping you might have done something in this area. I will admit that I am a little disappointed because when we were formulating the basis for the Free Trade Agreement between Canada and the United States one of the models we looked at was the agreement between New Zealand and Australia, because your situation was comparable to ours. One country is 10 times the size of the other with 10 times the GDP and 10 times the population. That is very similar to the situation we faced here in Canada. Yet, you said that you had not really considered that and that you do not think it will cause too much of a problem because New Zealand is pretty much the same as you are.

However, if you are going to change your law in this regard, has anyone looked to see what effect, if any, this might have? It is something that we must consider. Do you consider this to be an important issue which should be considered by a government in our particular position?

Mr. Davis: This is a fascinating issue. Your question raises a matter of private international law, conflict of laws, which I happen to lecture in also, I am very thankful to say in light of your question.

In this area, if all the states in Australia took on proportionate liability but New Zealand stayed with joint and several liability, I cannot see how a plaintiff who had suffered loss in Australia as the result of negligence of the Australian office of an international accounting firm could bring proceedings in New Zealand and try to take advantage of joint and several liability there because, both in New Zealand and here, and also in Canada as the result of a decision of the Supreme Court of Canada last year, in any interstate or international tort claim one looks primarily to the law of the place where the tort was committed. In the example I have given, the tort was committed somewhere in Australia and I doubt very much, even if proceedings were brought in New Zealand, whether the New Zealand system of joint and several liability would be applicable.

That is an opinion off the top of my head, and at fairly short notice. However, it is a fascinating question.

Certainly, the question was not considered. The only extent to which the possible relationship between the law in Australia and the law in New Zealand was considered was that, as the inquiry progressed in this country, the New Zealand Law Commission was kept fully informed. Indeed, I happened to be in New Zealand after we had produced the second stage of the report and I spent a couple of hours in a briefing session with the New Zealand Law Commission. That is the extent to which the international ramifications of the proposals have been considered.

80 p. 100 de nos produits sont exportés vers les États-Unis, de sorte que notre prospérité dépend beaucoup des rapports que nous entretenons avec ce pays. Nous devons essayer d'éviter tout conflit dans ce domaine avec eux.

J'espérais que vous alliez aborder cette question. Je dois avouer que je suis un peu déçu, parce qu'au moment de jeter les bases de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, nous nous sommes inspirés, entre autres, de l'entente conclue entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, parce que votre situation est comparable à la nôtre. Un des pays compte une superficie, un PIB et une population 10 fois plus élevés que l'autre. Cela ressemble beaucoup à notre situation. Or, vous dites que vous n'avez pas vraiment tenu compte de ce facteur, et que vous ne pensez pas que cela va poser trop de problèmes parce que la Nouvelle-Zélande ressemble beaucoup à votre pays.

Toutefois, est-ce que quelqu'un a songé à évaluer l'impact que toute modification à votre loi entraînerait? C'est un facteur que nous devons prendre en considération. À votre avis, est-ce que cette question est importante et est-ce que notre gouvernement devrait en tenir compte?

M. Davis: Cette question est fascinante. Elle couvre le droit international privé, le conflit de lois, un sujet sur lequel, il me fait plaisir de vous le dire, je donne des cours.

Si l'Australie adoptait la responsabilité proportionnelle, mais que la Nouvelle-Zélande maintenait la responsabilité solidaire, je ne vois pas comment un plaignant qui a subi un préjudice en Australie par suite de la négligence d'une société comptable internationale pourrait tenter des poursuites en Nouvelle-Zélande et essayer d'obtenir des dommages-intérêts sous le principe de la responsabilité solidaire. En Nouvelle-Zélande et en Australie, et maintenant au Canada par suite de la décision rendue l'année dernière par la Cour suprême du Canada, dans toute réclamation inter-états ou internationale en responsabilité délictuelle, c'est la loi en vigueur dans le pays où le délit a été commis qui prévaut. Dans l'exemple que j'ai donné, le délit a été commis quelque part en Australie. Même si des poursuites ont été intentées en Nouvelle-Zélande, je doute que le régime de responsabilité solidaire en vigueur en Nouvelle-Zélande puisse être appliqué.

Ce n'est qu'une opinion. Cette question est fort intéressante.

Ce facteur n'a pas été pris en considération. Toutefois, nous avons tenu compte des liens possibles qui existent entre la loi en vigueur en Australie et celle en vigueur en Nouvelle-Zélande puisque, au fur et à mesure que l'enquête progressait, la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Zélande était informée de l'évolution du dossier. En fait, je me trouvais en Nouvelle-Zélande lorsque la deuxième étape du rapport a été publiée, et j'en ai discuté pendant quelques heures avec la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Zélande. Donc, l'impact que ces propositions pourraient avoir à l'échelle internationale a été analysé.

The Chairman: From a public policy standpoint, have you given any consideration to the following potential situation? Let us say that you are to decrease liability under proportionate liability, to auditors, for example, then I think one could, at least in theory, make an argument that, since their risks have gone down, their attention to detail could also conceivably become at least somewhat more relaxed in the sense that they are exposed to less risk. Therefore, I think one could argue that the *quid pro quo* with a switch to proportionate liability could, in fact, be substantially tougher regulation on the profession. I am trying to understand whether, from an enforcement standpoint, you are attempting to balance the two.

Mr. Govey: Again, that is a very pertinent question. I do not think there is any formal link being made. However, I think it is true to say that the professions themselves, as well as the corporate regulator, have, in advance of any change and quite separate from any discussion of change, moved to tighten up the regulation and the professional standards in this area quite considerably. They did that having regard to the experience of the 1980s and seeing some of the less than satisfactory situations that emerged from it.

As I say, to a large extent that has already been happening. Whether it would be appropriate to go further in light of any change in this area, is something that I am not really qualified to talk about.

As far as the incentives are concerned, I go back to something I said earlier. I am not sure there is any evidence to suggest that the incentives for careful actions is increased significantly by the prospect of being jointly liable or severally liable as opposed to being liable for the proportion of your blame.

It seems to me that the potential for professionals to be held liable to the extent that they are blameworthy is a very high incentive, and probably about as high an incentive as you are going to extract from the litigation and liability system. However, I accept that there could be arguments about that. It is something which is obviously inherently very difficult to quantify.

The Chairman: By way of explanation, you used the term "corporate regulator". That is a term with which I am not familiar. I do not think it is a common term here in Canada. What position is that in your system?

Mr. Govey: The corporate regulator is the Australian Securities Commission which came into being in 1991 when we adopted a national scheme for formal regulation in this country. It is the equivalent of your securities regulators.

Senator Angus: I have often wrestled with the possibility of contracting out the responsibility. In other words, a CA firm can take on an assignment, whatever it is, undertake the usual certificate in terms of the GAAP, the generally accepted auditing standards and so forth but, at the same time, contract out and have a non-responsibility clause. Is that possible under Australian law? Where I live you cannot contract out of what we call "gross negligence" but you can contract out of "regular negligence".

Le président: Avez-vous envisagé le scénario suivant, du point de vue de l'intérêt public? Supposons que vous décidez de réduire la responsabilité des vérificateurs, sous le régime de la responsabilité proportionnelle. On pourrait soutenir, du moins en théorie, que puisque leur degré de responsabilité a été réduit, ils vont accorder moins d'attention aux détails, étant donné que les risques auxquels ils sont exposés sont moins grands. Par conséquent, l'adoption de la responsabilité proportionnelle pourrait entraîner l'imposition de règlements plus sévères à l'égard de la profession. J'essaie de voir si vous tentez de parvenir à un équilibre entre les deux.

M. Govey: Encore une fois, votre question est fort pertinente. Je ne crois pas qu'il y a un lien entre les deux. Toutefois, il est vrai que les professions elles-mêmes, tout comme l'organisme de réglementation des entreprises, ont, avant même que des discussions à ce sujet n'aient lieu et que des changements ne soient introduits, resserré considérablement les règlements et les normes professionnelles dans ce domaine. Ils se sont inspirés de l'expérience vécue dans les années 80 et des situations insatisfaisantes qui en ont résulté.

Donc, dans une large mesure, des démarches en ce sens ont déjà été prises. Pour ce qui est de savoir s'il faut entreprendre des réformes plus poussées, je ne suis pas bien placé pour vous le dire.

En ce qui concerne les incitatifs, je reviens à ce que j'ai dit plus tôt. Je ne sais pas si la perspective d'être tenu responsable en vertu du principe de responsabilité solidaire, plutôt que d'avoir à verser des dommages-intérêts en fonction de son degré de responsabilité, incite à une plus grande prudence.

Il me semble que les risques que courent les professionnels d'être tenus responsables pour leurs gestes constituent un important incitatif, tout comme les procédures judiciaires et le système de responsabilité. Toutefois, cet argument est discutable. C'est quelque chose qui est évidemment très difficile à quantifier.

Le président: Vous avez utilisé l'expression «organisme de réglementation des entreprises». C'est une expression que je ne connais pas et qui n'est pas, à ma connaissance, utilisée au Canada. Qu'est-ce que vous entendez par cela?

M. Govey: L'organisme de réglementation des entreprises, c'est la Commission des valeurs mobilières de l'Australie, qui a été créée en 1991 lorsque nous avons institué un régime national de réglementation. C'est l'équivalent de vos commissions des valeurs mobilières.

Le sénateur Angus: Je me suis souvent posé des questions au sujet de la pratique qui consiste à se dégager, par contrat, d'une responsabilité. Autrement dit, un cabinet de comptables agréés peut accepter un mandat, émettre le certificat habituel conformément aux normes et aux principes comptables généralement reconnus, ainsi de suite, mais, en même temps, se dégager par contrat de toute responsabilité. Est-ce que cette pratique est autorisée en vertu de la loi australienne? On ne peut pas, au Canada, se dégager par contrat de toute responsabilité à l'égard de

Mr. Govey: I will start by talking about corporations law. In corporations law, there is a restriction on the extent to which auditors can contract out of liability. In a practical sense, the auditor is not permitted by law to contract out of the liabilities they have in this area. There are limits on contracting out of liability in an area where so much of the liability arises from tort and not just contract.

Mr. Davis: Certainly, you can contract out of even tort liability. In the Commonwealth system we do not have the distinction between "negligence" and "gross negligence". Therefore, one can contract out of negligence liability. The only area of liability that you cannot contract out of is fraud.

This does not necessarily help the auditors in this sort of case, however, because the auditors contract is with the company. If a third party relied on the auditors' report, for example, then that third party is not a party to the contract. Hence, there is no restriction on the third party suing the auditor and not being limited to any extent by that contract that the auditor has entered into.

Senator Angus: I thought that was probably the case. By the way, do you have jury trials in civil responsibility or in commercial cases?

Mr. Davis: No. Jury trials are limited mainly to defamation cases and the occasion personal injury case in some states. In the sort of case we are talking about, it would be judge alone.

Senator Angus: In Australia, do you have punitive damages as they do in the United States or an even more onerous measure such as a Rico-type statute?

Mr. Davis: There are exemplary damages, which are the same as punitive damages, which are the same as those in the provinces in Canada. They are unlimited in amount and designed simply to make an example of the defendants to ensure that the defendant realizes that his or her illegal conduct does not pay.

Generally speaking, exemplary damages are usually not available in a simple negligence claim. There have been one or two cases, but normally exemplary damages are limited to cases involving defamation or trespass.

Mr. Govey: In essence, you have to say that the punitive damage system in Australia is very different from that of the U.S. We do not have an equivalent of the Rico legislation.

Senator Angus: The megadollar settlements that you referred to that we do not always hear about against accounting firms often have escalated numbers because of Rico and/or exemplary punitive damages. In your country, as well as in ours, we have not had this kind of escalation, at least so far. I think, perhaps, the thin edge of the wedge is becoming evident in our courts. However, the problem is not the same in these jurisdictions. Would you agree with that?

ce qu'on appelle une «faute lourde», mais on peut le faire à l'égard d'une «simple négligence».

M. Govey: Je vais d'abord commencer par vous parler du droit des sociétés. Ce droit impose des restrictions au vérificateur qui cherche à se dégager par contrat d'une responsabilité. Concrètement, le vérificateur n'a pas le droit de recourir à une telle pratique. On impose des restrictions dans les cas où la responsabilité est essentiellement délictuelle et non pas simplement contractuelle.

M. Davis: Vous pouvez vous dégager par contrat de toute responsabilité délictuelle. Le système propre au Commonwealth ne fait aucune distinction entre la «négligence» et la «faute lourde». Donc, on peut se dégager par contrat de toute responsabilité s'il y a eu négligence. Le seul cas où on ne peut pas le faire, c'est s'il y a eu fraude.

Cela n'aide pas nécessairement les vérificateurs, parce qu'ils ont conclu un contrat avec l'entreprise. Si un tiers prend des décisions en se fondant sur le rapport des vérificateurs, par exemple, il n'est pas partie au contrat. Toutefois, rien n'empêche cette tierce personne d'intenter des poursuites contre le vérificateur; elle n'est absolument pas limitée dans ses gestes par le contrat que le vérificateur a conclu.

Le sénateur Angus: C'est ce que je pensais. À propos, est-ce que les affaires de responsabilité civile ou les affaires visant les transactions commerciales font l'objet d'un procès devant jury?

M. Davis: Non. Les procès devant jury sont limités aux cas de diffamation et aux préjudices personnels dans certains États. Dans les cas qui nous intéressent, le procès se déroulerait uniquement devant un juge.

Le sénateur Angus: Est-ce que l'Australie attribue des dommages punitifs comme le font les États-Unis? Avez-vous une loi équivalente à la loi Rico?

M. Davis: Elle attribue des dommages-intérêts exemplaires, ou des dommages punitifs, tout comme le font les provinces au Canada. Ces dommages-intérêts ne sont pas plafonnés et visent tout simplement à donner l'exemple aux défendeurs afin qu'ils se rendent compte qu'il y a un prix à payer lorsqu'on pose des gestes illégaux.

Habituellement, on ne verse pas de dommages-intérêts exemplaires s'il s'agit d'une simple réclamation pour négligence. Il y a déjà eu un ou deux cas où les tribunaux l'ont fait, mais habituellement, les dommages-intérêts exemplaires sont alloués dans les cas de diffamation ou de violation du droit de propriété.

M. Govey: En ce qui concerne les dommages punitifs, le système en Australie est très différent de celui des États-Unis. Nous n'avons pas l'équivalent de la loi Rico.

Le sénateur Angus: Les ententes auxquelles vous avez fait allusion et dont nous entendons rarement parler, où des cabinets d'experts-comptables sont contraints de verser des millions de dollars en dédommagement, sont souvent très élevées à cause de la loi Rico ou des dommages-intérêts exemplaires ou punitifs qui sont imposés. Nous n'avons pas encore assisté à ce genre d'escalade, du moins jusqu'ici, dans votre pays et dans le nôtre. Cette situation pourrait toutefois changer, compte tenu de ce qui

Mr. Govey: Yes, except that all those big claims that we have talked about have all been on the basis of actual losses suffered. As we mentioned, the highest claim was \$1 billion, but there have been a number of claims in excess of \$50 million Australian, as well as several settlements. I think the highest settlement was over \$100 million. Certainly, a significant number of settlements have run into the millions of dollars. As I have said, they are based on actual loss with no punitive damages element.

The Chairman: On behalf of the Senate Banking Committee and, indeed, the Canadian Senate as a whole, I want to thank you for taking two hours out of your time to speak with us. Your testimony has been very helpful to us. As we proceed down the road on this issue, we may be in touch with you again.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, October 29, 1996.

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m., to examine the state of the financial system in Canada (professional liability).

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: We are continuing our hearings on the issue of joint and several liability.

Frankly, the video conference last night turned out to be much better in mechanical terms than I thought it might be. The witnesses were terrific, and your questions were good. It is a technology which I would seriously consider using again.

Our witnesses this morning are from the Association of Consulting Engineers of Canada. For those of you who know Pierre Franche, may I remind you that this is the banking committee, not the transportation and communications committee. Many of us knew him in his previous incarnations with VIA and rail transportation.

Senators have a copy of your brief in front of them. After introducing your colleague, Mr. Franche, please present your brief, and then we will ask you questions. Thank you for taking the time to appear here today.

Mr. Pierre A.H. Franche, President and Chief Operating Officer, Association of Consulting Engineers of Canada: It is a pleasure for me to appear before this committee. We thank you for inviting us.

With me today is Bruce Carr-Harris, a barrister from the firm Scott & Aylen with extensive experience in construction litigation for more than 20 years. He will be assisting me. Being a humble engineer, I must rely on competent lawyers.

pas dans nos tribunaux. Toutefois, le problème n'est pas le même ici. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Govey: Oui, sauf que toutes les réclamations importantes dont il a été question ici étaient fondées sur le préjudice réellement subi. Comme nous l'avons mentionné, la réclamation la plus élevée était de un milliard de dollars, mais il y a eu plusieurs réclamations et ententes de plus de 50 millions de dollars australiens. L'entente la plus élevée dépassait les 100 millions de dollars. Il y en a eu un grand nombre qui s'élevaient dans les millions de dollars. Comme je l'ai dit, elles sont calculées en fonction du préjudice réellement subi et ne prévoient pas le versement de dommages-intérêts punitifs.

Le président: Au nom du comité sénatorial des banques et du Sénat, je tiens à vous remercier pour les deux heures que vous nous avez consacrées. Votre témoignage nous a été fort utile. Il se peut que nous fassions de nouveau appel à vos services.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 29 octobre, 1996

Le comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour examiner l'état du système financier canadien (responsabilité professionnelle).

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Nous poursuivons nos audiences sur la question de la responsabilité solidaire.

Je dois avouer que, sur le plan technique, la vidéoconférence d'hier soir s'est déroulée beaucoup mieux que je ne l'aurais cru. Les témoins étaient excellents et vos questions étaient bonnes. C'est une technique que je n'hésiterai pas à utiliser à nouveau.

Nos témoins ce matin sont des représentants de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada. Pour ceux d'entre vous qui connaissez Pierre Franche, je tiens à vous rappeler que notre comité est le comité des banques et non le comité des transports et des communications. Beaucoup d'entre vous l'ont connu à l'époque où il s'occupait de VIA et de transport ferroviaire.

Les sénateurs ont devant eux un exemplaire de votre mémoire. Après avoir présenté votre collègue, monsieur Franche, vous voudrez bien présenter votre mémoire, puis nous vous poserons des questions. Je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps de comparaître devant nous aujourd'hui.

M. Pierre A.H. Franche, président-directeur général, Association des ingénieurs-conseils du Canada: Je suis très heureux de comparaître devant votre comité. Nous tenons à vous remercier de nous avoir invités.

Je suis accompagné aujourd'hui de Bruce Carr-Harris, un avocat de l'étude Scott et Aylen qui possède une vaste expérience de plus d'une vingtaine d'années des litiges dans le domaine de la construction. Il va m'aider. N'étant qu'un humble ingénieur, je dois faire appel à des avocats compétents.

[Translation]

It is a pleasure for me, Mr. Chairman, to appear before the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. The Association of Consulting Engineers of Canada was incorporated in 1925. We have been a presence on the federal scene for quite some time. For over 70 years, we have represented the approximately 750 consulting engineering firms in Canada and their over 35,000 employees in all provinces and territories.

We are also responsible for relations with the federal government and we protect the interests of our members at the federal and international levels.

[English]

When I talk about the international level, I do so to bring the attention of this committee to the fact that Canada is the fourth largest exporter of consulting engineering services in the world. It is an important industry to Canada.

Recently, we did an economic impact study which showed that the one industry with the highest impact in the services field is the consulting engineering field, supporting employment for approximately 110,000 people across the country, excluding the construction itself.

This morning, we appreciate the foresight of this committee in recognizing the possible implications of joint and several liability provisions for other professions such as the engineering profession. In fact, while the quantum of damages may vary from profession to profession, the impact of joint and several liability is virtually the same for all of them.

Since the decision on to abolish or maintain joint and several liability is a policy decision following an analysis of equities befalling the defendants and inequities for the plaintiffs, ACEC, my association, sought input from legal firms specializing in the litigation of construction-related disputes as well as from an insurer specializing in professional liability coverage. I should say also that two lawyers from our consulting engineering firms were involved in the briefs that I have deposited with the Clerk of the committee.

The identified inequities of joint and several liability are based upon a variety of circumstances which result in the undue assumption of liability by engineers in Canada. Being an engineer, some of the legal aspects of this brief are more difficult for me to explain, so I will ask Mr. Bruce Carr-Harris to present the arguments in the brief just tabled. As I said, he has extensive experience in the legal field of construction and professional liability litigation.

Mr. Bruce Carr-Harris, Legal Counsel, Association of Consulting Engineers of Canada: I have been asked, as Mr. Franche has said, to highlight what is in the brief. I will not belabour it. I have read what Justice Estey said to you on behalf of

[Français]

Il me fait plaisir, monsieur le président, de comparaître devant le comité sénatorial des banques et du commerce. L'Association des ingénieurs-conseils du Canada est une association qui fut incorporée en 1925. Nous ne sommes pas tout à fait nouveau sur la scène fédérale. Depuis plus de 70 ans, nous représentons l'ensemble des firmes de génie-conseil du Canada, donc environ 750 sociétés de génie conseil, qui comprennent aussi au-delà de 35 000 employés dans toutes les provinces et tous les territoires.

Nous sommes aussi responsables des relations avec le gouvernement fédéral et protégeons aussi les intérêts de nos membres au niveau fédéral et international.

[Traduction]

Quand je parle de la scène internationale, c'est pour signaler au comité que le Canada est le quatrième plus grand exportateur de services d'ingénieurs-conseils au monde. C'est une industrie importante pour le Canada.

Récemment, nous avons fait une étude d'incidence économique qui a indiqué que l'industrie ayant la plus forte incidence dans le domaine des services est l'industrie des ingénieurs-conseils. Elle emploie environ 110 000 personnes dans l'ensemble du pays, à l'exclusion du domaine de la construction même.

Nous sommes reconnaissants au comité d'avoir su reconnaître les incidences que les dispositions relatives à la responsabilité solidaire pourraient avoir sur les autres professions, entre autres celle des ingénieurs. En fait, bien que le montant des dommages puisse varier d'une profession à l'autre, l'impact de la responsabilité solidaire est pratiquement le même pour l'ensemble des professions.

Comme la décision d'abolir ou de maintenir la responsabilité solidaire est une décision stratégique qui s'appuiera sur une analyse de l'actif des défendeurs et des pertes que pourraient encourir les plaignants, mon association a demandé l'avis d'études d'avocats qui se spécialisent dans les litiges dans le domaine de la construction ainsi que d'un assureur spécialisé dans la responsabilité professionnelle. Je dois également ajouter que deux avocats de nos bureaux d'ingénieurs-conseils ont participé à la préparation des mémoires que j'ai déposés auprès du greffier du comité.

Les injustices relevées en matière de responsabilité solidaire découlent de toute une gamme de circonstances qui font en sorte que les ingénieurs au Canada doivent assumer une part indue de responsabilité. Comme je suis ingénieur, il m'est plus difficile d'expliquer certains aspects juridiques de ce projet de loi. C'est pourquoi je demanderais à M. Bruce Carr-Harris de présenter les arguments énoncés dans le mémoire qui vient d'être déposé. Comme je l'ai dit, il possède une vaste expérience des litiges dans le domaine de la construction et de la responsabilité professionnelle.

M. Bruce Carr-Harris, conseiller juridique, Association des ingénieurs-conseils du Canada: M. Franche m'a demandé de vous présenter les points saillants du mémoire. Je n'ai pas l'intention de trop m'y attarder. J'ai lu ce que le juge Estey vous a

the accountants, and I certainly will not repeat that. Much of it applies to the circumstances of engineers.

The impact, however, on the engineer consulting community is particularly acute because of the role they play in construction projects. I am sure you are aware that in the construction world there is a considerable overlap of responsibilities and roles on any construction project.

The design consultant, for example, prepares a design which is used by third parties such as the contractor and the sub-trades. Further, when the project is being constructed, the design consultant is on site reviewing the work of the trades and the contractor to check for compliance with the design. There is this interaction in order to get the construction built. The design consultant will also certify progress, not only for the payment of the contractor but to bonding companies and financing institutions. All of these responsibilities attract exposure for financial liability.

A typical lawsuit in the construction industry involves a claim by an owner/developer. According to the statistics available to the association, 60 per cent of the claims are by the owner/developer against the design consultant. The owner/developer will sue the design consultant and typically also at least one other party, usually the contractor.

The contractual matrix in this environment is the contract between the owner and the consultant, obviously, and the separate contract between the owner and the contractor. However, our law imposes a duty of care as between the design consultant and the contractor. It is very much a soup of overlapping responsibilities and interaction, and it breeds multi-party lawsuits in which any number of the parties can bear some responsibility if a problem develops. The problems which develop are sometimes immediately apparent and sometimes years and years in the observation. They can be very minor or as major as the cladding of the building suddenly falling off.

For the purposes of these submissions, we are talking about economic loss, not personal injury. We are talking about money. In those circumstances, the matrix and the relationships about which I am talking have bred and continue to breed large lawsuits involving many people.

The design consultant is frequently included in these lawsuits to a significant degree. It does not infrequently happen that one or more of the contractors or subcontractors is insolvent. In this respect, it is very similar to the chartered accountancy profession and virtually any other profession. At the end of the day, the amount that the design consultant may pay may bear no relation to the design consultant's fault because of the principle of joint and several liability. I know that you are fully familiar with that principle. The consequence to the design consultant is identical.

Justice Estey has given you a lengthy description of this. I do not wish to question it or in any way belabour it. However, as you know, the principle of joint and several liability is based on the

dit au sujet des comptables et je n'ai certainement pas l'intention de répéter ses propos. Une bonne partie de ce qu'il a dit vaut également pour les ingénieurs.

Cependant, les répercussions sur les ingénieurs-conseils sont particulièrement graves à cause du rôle qu'ils jouent dans les projets de construction. Vous savez sans doute que dans le milieu de la construction, tout projet de construction comporte un chevauchement considérable des responsabilités et des rôles.

L'ingénieur d'études, par exemple, prépare les études utilisées par des tiers comme l'entrepreneur et les corps d'état du second oeuvre. De plus, pendant la construction, l'ingénieur d'études se rend sur place examiner le travail des corps d'état et de l'entrepreneur pour s'assurer qu'il est conforme aux études. Tous les projets de construction nécessitent ce genre d'interaction. L'ingénieur d'études attestera aussi de l'avancement des travaux, non seulement pour le paiement de l'entrepreneur mais pour les sociétés de cautionnement et les institutions financières. Toutes ces obligations l'exposent donc à des risques en matière de responsabilité financière.

Dans l'industrie de la construction, les procès types sont habituellement intentés par un propriétaire/promoteur. D'après les statistiques dont dispose l'association, 60 p. 100 des poursuites sont intentées par le propriétaire/promoteur contre l'ingénieur d'études. Le propriétaire/promoteur poursuivra l'ingénieur d'études et habituellement aussi une autre partie, soit l'entrepreneur.

Le régime contractuel dans ce milieu est évidemment le contrat passé entre le propriétaire et l'ingénieur d'études, et le contrat distinct conclu par le propriétaire et l'entrepreneur. Cependant, notre loi impose un devoir de diligence à l'ingénieur d'études et l'entrepreneur. C'est donc tout un mélange d'interactions et de responsabilités qui se chevauchent et qui occasionnent des procès impliquant plusieurs parties et où un certain nombre de parties peuvent être appelées à assumer une certaine responsabilité en cas de problème. Parfois les problèmes sont immédiatement apparents, parfois ils prennent des années et des années à se manifester. Ils peuvent être très mineurs ou très graves, comme l'effondrement soudain du revêtement d'un immeuble.

Nos mémoires traitent de perte économique et non de préjudice personnel. Nous parlons d'argent. Dans ces circonstances, les liens contractuels dont je parle occasionnent et continuent d'occasionner d'importantes poursuites mettant en cause de nombreuses personnes.

L'ingénieur d'études est souvent une partie en cause importante dans ces poursuites. Il n'est pas rare que l'un ou plusieurs des entrepreneurs ou des sous-traitants soient insolvables. À cet égard, la situation est très analogue à celle des comptables agréés et de pratiquement toutes les autres professions. Au bout du compte, à cause du principe de la responsabilité solidaire, le montant que l'ingénieur d'études peut être appelé à verser peut n'avoir absolument aucun rapport avec sa faute. Je sais que vous connaissez très bien ce principe. Les conséquences pour l'ingénieur d'études sont identiques.

Le juge Estey vous en a fait une longue description. Je n'ai pas l'intention de m'y attarder. Cependant, comme vous le savez, le principe de la responsabilité solidaire repose sur la notion selon

notion that a non-negligent plaintiff should get paid 100 per cent of the loss. Therefore, the non-negligent plaintiff can get payment from whoever among the defendants has the deepest pockets. How that deep-pocket defendant gets contribution for the loss in the proportions that are appropriate from the other defendants is a problem for the deep-pocket defendant to sort out, not the plaintiff. The principle is that the plaintiff gets it all from whoever can pay it. The problem occurs when the deep-pocket defendant turns to collect the respective share from the other defendants and they are insolvent or for some reason unavailable to pay.

The legal process involves finding some fault, which is appropriate, but once the degree of fault is found, what you pay does not necessarily bear any relation to that degree of fault. The policy process kicks in so that the plaintiff gets paid. Therefore, these defendants become a fund of money, and the degree of their fault is no longer particularly relevant.

The Association of Consulting Engineers feels this is unfair and inappropriate. I believe the same message is coming from other professions, at least from the chartered accountants.

The broad policy question with which you are dealing here is who should bear the risk of the insolvent defendant. The law up until now has said that the defendants shall. The point of this paper is to indicate to you why the Association of Consulting Engineers of Canada says that, insofar as their profession is concerned, that is unfair.

There are several points in the paper which I should like to emphasize. In our submission, the first reason this concept of joint and several liability is inappropriate in the construction world for design consultants is that the plaintiff, who is most frequently the owner/developer, is the one who usually picks the players on the construction site. The owner will appoint or, by contract, retain the design consultant and then, through a process of bidding, decide who the contractor will be, keeping it in the typical sort of matrix.

The risk of the insolvency of a general contractor is well understood in the construction industry. This is not news. In fact, you will see frequently in the litigation and in contracts AB Contractor 1993 Limited. The next year they become 1994 Limited, and the following year 1995 Limited. This is a loss control mechanism which is available to them to assign a project to a company. If the project blows up, so does the company, and that is the end of it.

The problem with allowing the owner to be insulated from the risk of the insolvent defendant is that it encourages them to be less than diligent. For example, where is the encouragement to the owner to be meticulous about a bidding process which results in a solid, solvent contractor when faced with a low bid, particularly when they know that the design consultant is professionally obligated to be present and usually to have insurance, meaning that in the end they will pick up the cost? It is certainly within the

laquelle un plaignant non fautif devrait récupérer la totalité de l'argent qu'il a perdu. Par conséquent, le plaignant non fautif peut récupérer son argent auprès du défendeur qui est le mieux nanti ou le mieux assuré, si vous préférez. C'est donc au défendeur en question et non au plaignant d'obtenir des autres parties tenues responsables qu'elles contribuent au paiement des dommages. Selon ce principe, le plaignant peut se faire indemniser intégralement par le défendeur en mesure de payer. Le problème, c'est lorsque le défendeur bien nanti essaye d'obtenir des autres défendeurs qu'ils contribuent au paiement des dommages mais qu'ils sont insolvables ou incapables de payer pour une raison quelconque.

La procédure judiciaire consiste à déterminer s'il y a eu faute, ce qui est normal, mais une fois que la part de responsabilité a été établie, le montant des dommages à payer n'y correspond pas nécessairement. Il faut que le plaignant soit dédommagé. Par conséquent, ces défendeurs deviennent une source de fonds, sans rapport avec leur part de responsabilité.

L'Association des ingénieurs-conseils considère cela injuste et déplorable. Je crois que les autres professions, du moins les comptables agréés, sont du même avis.

Votre comité est donc appelé à se pencher sur cette grande question d'orientation: qui doit assumer le risque que présente le défendeur insolvable? Jusqu'à présent la loi a prévu qu'il fallait que ce soit les défendeurs. Ce que nous voulons faire dans ce mémoire, c'est vous expliquer pourquoi l'Association des ingénieurs-conseils du Canada considère que cela est injuste pour les membres de sa profession.

Il y a plusieurs points dans ce document sur lesquels j'aimerais insister. Dans notre mémoire, la première raison que nous donnons pour expliquer pourquoi cette notion de responsabilité solidaire ne convient pas dans le milieu de la construction pour les ingénieurs d'études, c'est que le plaignant, qui le plus souvent est le propriétaire/promoteur, est habituellement celui qui choisit ceux qui participeront au projet de construction. Le propriétaire nommera ou retiendra par contrat les services de l'ingénieur d'études, puis choisira l'entrepreneur en procédant à un appel d'offres.

Dans l'industrie de la construction, on est parfaitement conscient du risque d'insolvabilité d'un entrepreneur général. Ce n'est pas nouveau. En fait, vous verrez souvent dans les procès et dans les contrats l'appellation AB Contractor 1993 Limited. L'année prochaine, son nom changera pour 1994 Limited, et l'année d'après pour 1995 Limited. C'est un mécanisme de contrôle des pertes dont ils disposent pour attribuer un projet à une entreprise. Si le projet tombe à l'eau, l'entreprise aussi et ça s'arrête là.

Le problème, c'est qu'en permettant au propriétaire de se protéger contre le risque que présente le défendeur insolvable, on l'incite à devenir négligent. Par exemple, qu'est-ce qui incite un propriétaire qui reçoit l'offre d'un soumissionnaire moins-disant à s'assurer que le processus d'appel d'offres lui permet d'obtenir les services d'un entrepreneur solide et solvable, surtout lorsqu'il sait que l'ingénieur d'études est obligé par sa profession d'être présent et habituellement de souscrire une assurance, ce qui signifie qu'en

purview of the owner/developer to manage that risk at the beginning of the construction project.

Therefore, in terms of the equities of who should bear this risk in the construction world, this is a point for saying: Why not the owner? They can manage that risk. They are the ones who put this person on the site. Why should they not face the consequences if that person is not around at the end of the day?

I should now like to deal with the second point with regard to why it is appropriate that this risk at least be redistributed, if not passed back to the plaintiff. The problem in the construction world is exacerbated by the relatively unlimited time frame within which claims can be brought against design consultants. Mr. Franche reminded me of a statement made by a person in this field who, for many years, faced such frustrations. He defined the limitation period as "infinity plus six years," which is only a slight exaggeration of reality.

There are cases now where the alleged wrongdoing is 10 years to 20 years old. As I know you are well aware, the law for professionals concerning duty of care owed to an owner, quite apart from any contractual responsibilities, runs for six years from when the plaintiff knew or ought to have known that they had a cause of action. Therefore, it can take years and years before latent problems in a building can be dealt with. By that time, as is frequently found by the profession, the only person still in business in any significant way is the design consultant. Therefore, they are on the hook again.

I appreciate that this happens to other professions as well, and I do not mean to suggest it does not. However, if you have a lawsuit that is 10 to 20 years old, there are uncertainties about the evidence. There are faded memories. This makes the fixing of fault in that kind of lawsuit only a rough approximation of fault. It cannot be anything else.

If you start from the proposition that it is bound to be somewhat rougher than a fresh event, then the inequity of the idea of making one of the parties pay heavily is patent, even when they do not have the full degree of fault for which they are held financially responsible. We often deal with old cases. As a policy basis for analyzing them, it seems to me that the risks should be more equitably shared.

I wish now to make several points about alternatives. You have already heard of incorporation as a way of limiting the liability of consultants. Based on our information, the problem is that the professional is individually liable anyway, even if the liability can be limited through a corporation. The plaintiff can track right through that corporate structure.

For example, there is a risk that the design consultant who stamps the drawings can be held liable directly and personally for any negligence associated with them. The contractual exclusions approach with caps or exclusions of liability have not really

bout de ligne, il devra assumer les coûts? Le propriétaire/promoteur est tout à fait en mesure de gérer ce risque dès le début du projet de construction.

Par conséquent, ne devrait-on pas se demander pourquoi le propriétaire ne devrait pas assumer ce risque dans le milieu de la construction? Il est en mesure de gérer ce risque. C'est le propriétaire qui a choisi de retenir les services de cette personne pour son projet. Pourquoi si cette personne se volatilise, ne devrait-il pas en assumer les conséquences?

J'aimerais maintenant aborder le deuxième point, à savoir pourquoi nous considérons qu'il faudrait au moins redistribuer le risque, s'il n'est pas assumé par le plaignant. Dans le milieu de la construction, ce problème est exacerbé par la période relativement illimitée pendant laquelle on peut intenté des poursuites contre des ingénieurs d'études. M. Franche m'a rappelé une déclaration faite par quelqu'un qui travaille dans ce domaine et qui pendant de nombreuses années a dû subir ce genre de frustrations. Il a défini ce délai de prescription comme «l'infinité plus six ans», ce qui n'est qu'une faible exagération de la réalité.

Des causes sont maintenant devant les tribunaux, où les fautes alléguées remontent à 10 ou 20 ans. Comme vous le savez tous, la loi à l'intention des professionnels, qui régit le devoir de diligence envers un propriétaire, mis à part les responsabilités contractuelles, court pendant six ans à partir du moment où le plaignant savait ou aurait dû savoir qu'il avait une cause d'action. Il peut donc s'écouler des années avant que l'on puisse régler les problèmes latents que présente un bâtiment. À ce stade, comme on le constate souvent dans la profession, la seule personne qui a toujours pignon sur rue, si on peut dire, est l'ingénieur d'études. Il est donc encore une fois pris pour cible.

Je reconnais que cela se produit aussi dans d'autres professions et je ne veux pas laisser entendre que ce n'est pas le cas. Cependant, lorsque l'objet d'une poursuite remonte à 10 ou 20 ans, la preuve devient plus difficile à faire. Les souvenirs s'estompent. Dans ce genre de poursuites, la faute à réparer ne peut être qu'approximative.

Si on part de ce principe, il est manifestement injuste de faire payer lourdement l'une des parties, surtout si elle n'est pas entièrement responsable de la faute dont on lui attribue la responsabilité financière. Nous avons souvent affaire à des cas qui remontent à plusieurs années. Il me semble que dans ces cas les risques devraient être plus équitablement partagés.

Je veux maintenant faire ressortir plusieurs points en ce qui a trait aux autres options. Vous avez déjà entendu parler de la constitution en société pour limiter la responsabilité des consultants. D'après ce qu'on nous a dit, le problème qui se pose alors c'est que le professionnel est personnellement responsable de ses actes de toute façon, même si la responsabilité peut être limitée par l'entremise d'une société. Le plaignant peut en remonter la filière.

Par exemple, le concepteur-ingénieur qui met son sceau sur les plans peut être tenu directement et personnellement responsable de toute négligence qui leur est associée. La solution des exclusions contractuelles avec les plafonnements ou les exclusions

caught on in the business because, from a business perspective, they have not been acceptable.

Finally, the Association of Consulting Engineers' proposes that full proportionate liability is appropriate and that economic loss cases be instruments of fairness and a more equitable distribution of the risk. If that is not acceptable, as the brief indicates, then a modified form of it would certainly be an improvement on the situation they face today. Any modification that would result in an allocation of the unfunded liability of insolvent defendants would be a significant improvement from our perspective.

The Chairman: Because I am not a lawyer, I would ask you to explain one point Mr. Carr-Harris mentioned a moment ago and which is also contained in the brief, where it states:

It is also important to note that, although allowing the incorporation of the design professionals was intended to enable them to protect their personal assets from an error committed in the course of their profession, it has not been successful in doing so.

Obviously, the incorporation was designed to achieve an end which you say it did not achieve. Why was that not achieved?

There must be ways to resolve whatever the difficulties are. You are telling us that at one point legislators passed a law that did not achieve its desired end. Not being a lawyer, I do not understand why it did not. Surely another potential solution to your problem is to play with fixing up whatever are the problems.

Mr. Franche: Although you can incorporate in certain provinces as an engineering entity, generally, as one of the owners, you will be asked to pledge your personal assets as the professional first. One reason for that, of course, is because the balance sheets of these companies are not very impressive. What we have on our balance sheet as a consulting firm is brains. You cannot put that on a real balance sheet. Generally, the balance sheets of firms are very weak from that point of view.

My first job was with Shawinigan Chemicals back in 1955. In those days, things were very different. I would sign the plans "PEng." My employer would protect me if I made a mistake, and thank God I did not.

Today, it is very different. I am a member of the Order of Engineers of Quebec. Last year, when I paid my dues to the Order of Engineers, there was an extra charge of \$50 per engineer for residual professional liability that may reside if the employer is not there or if the employer says, "I am not covering you." There is nothing to say that two or three years down the road, if the deep-pocket concept is adopted, it will not be \$200, \$300 or \$400.

In my opinion, since 1955, there has been an erosion of this "protection" when you worked for someone else.

Mr. Carr-Harris: Mr. Chairman, it seems two questions are involved. One is limited liability, and the other is fault. Limited

de responsabilité n'ont pas vraiment trouvé preneur, la profession ne les ayant pas jugées acceptables.

Enfin, l'Association des ingénieurs-conseils du Canada juge que la responsabilité proportionnelle intégrale est appropriée et estime que les causes portant sur les pertes économiques devraient mener à l'équité et à une meilleure répartition du risque. Si cela n'est pas acceptable, comme le mémoire l'indique, une formule modifiée permettrait certes d'améliorer la situation. Toute modification qui entraînerait une meilleure répartition des responsabilités non provisionnées entre les défendeurs insolvables serait, à notre avis, une grande amélioration.

Le président: N'étant pas avocat, j'aimerais que vous m'expliquiez un point qu'a abordé M. Carr-Harris il y a quelques instants et dont il est également question dans le mémoire, et je cite:

Il est aussi important de remarquer que le résultat visé n'a pas été atteint en autorisant les concepteurs-ingénieurs à se constituer en société pour protéger leur actif contre une erreur commise dans l'exercice de leur profession.

De toute évidence, on a raté l'objectif que l'on visait, dites-vous, en autorisant la constitution en société. Quelle en est la raison?

Il doit bien y avoir des moyens de régler les problèmes. Vous nous dites qu'à un certain moment les législateurs ont adopté une loi qui n'a pas atteint l'objectif visé. N'étant pas avocat, je n'en comprends pas la raison. Une autre solution possible consiste sûrement à tenter de régler le moindre problème.

M. Franche: Même si vous pouvez vous constituer en société dans certaines provinces comme firme d'ingénierie, on vous demandera d'abord, à titre de propriétaire, d'engager vos biens mobiliers. Il en est entre autres ainsi, bien sûr, parce que le bilan de ces entreprises n'est pas très impressionnant. Tout ce que nous avons à offrir en tant que société d'experts-conseils se sont des cerveaux. Vous ne pouvez inclure cela dans un véritable bilan. En règle générale, les bilans d'entreprises sont très faibles à cet égard.

Le premier emploi que j'ai occupé, c'était avec la société Shawinigan Chemicals en 1955. À cette époque, les choses étaient très différentes. Je signais les plans «Ing.». Mon employeur m'aurait protégé si j'avais commis une erreur. Dieu merci, ce n'est pas arrivé.

Les choses sont très différentes aujourd'hui. Je fais partie de l'Ordre des ingénieurs du Québec. L'an passé lorsque j'ai versé ma cotisation, l'ordre me demandait un supplément de 50 \$ au titre de la responsabilité professionnelle résiduelle au cas où l'employeur n'aurait pas l'assurance pour me protéger ou ne voudrait pas le faire. Il n'est pas impossible dans deux ou trois ans, si le concept des mieux nantis est adopté, que j'aie à verser 200, 300 ou 400 dollars.

À mon avis, depuis 1955, cette «protection» s'est érodée lorsque vous travaillez pour quelqu'un d'autre.

M. Carr-Harris: Monsieur le président, il semble que deux questions soient en cause. Il y a d'une part, la responsabilité

liability is a way to deal with liability which is not associated with fault.

Should there be proportionate liability, or should there be joint and several liability? The joint and several liability issue, which is simply one of fairness, it seems to me, flows from the question of why would a person be paying money for a fault which is not his or hers. That is really the issue.

The answer to that question is that it is the best public policy. Then we move on to the issue of how to protect the individuals in that circumstance.

Senator Angus: I understand that the liability of engineers and design consultants is a provincial matter regarding property and civil rights. Is there a federal aspect to it which I may be overlooking?

Mr. Franche: The administration of the professions is a provincial responsibility and a territorial responsibility. It is not federal in that sense. You are quite right.

Senator Angus: When you are sued, it is under provincial laws. There is no federal law governing the liability of engineers.

Mr. Franche: I am not a lawyer, but I believe you can be sued in Federal Court if you have a contract with the federal government.

Senator Angus: However, that is under the common-law principles of the particular province.

Mr. Carr-Harris: I hesitate to get into a discussion on constitutional law here, senator, but because of the federal contracts and federal statutes that would apply to those contracts, I believe there may be a federal feature to this. If those contracts limited liability or affected joint and several liability, that may well solve the problem, at least in that department.

I entirely accept what you say. A large part of this is within the provincial domain. Certainly on anything outside the federal sphere of contract, we would be dealing with the need to effect legislation elsewhere.

Senator Angus: You indicated that you had read the presentations and submissions that have been made here by and on behalf of CICA, the chartered accountants' organization.

Mr. Carr-Harris: Yes.

Senator Angus: As you will have noted, their submissions were in the context of the proposed amendments to the Canada Business Corporations Act which has a provision dealing with joint and several liability and certain matters in the federal domain.

Would it be fair to understand that you are here, more or less, to support the accountants in their position on that aspect, but also to indicate that, in other jurisdictions, you may have a problem yourselves?

Mr. Carr-Harris: I think that is right.

Senator Angus: Would it be fair to say that if the federal Business Corporations Act is not changed to alleviate the situation

limitée et, d'autre part, la faute. La responsabilité limitée est une façon de régler la question de la responsabilité qui n'est pas associée à la faute.

Devrait-il y avoir une responsabilité proportionnelle ou solidaire. La question de la responsabilité solidaire, qui est simplement une question d'équité, il me semble, découle de la question suivante: pourquoi une personne devrait-elle verser de l'argent pour une faute qu'elle n'a pas commise? C'est là la question.

La réponse à cette question, c'est qu'il s'agit de la meilleure mesure d'intérêt public. Nous nous demandons ensuite comment protéger les particuliers dans ce cas.

Le sénateur Angus: Je crois comprendre que la responsabilité des ingénieurs et des concepteurs est une question qui relève des provinces en ce qui a trait à la propriété et aux droits civils. Est-ce que j'oublierais un aspect fédéral?

M. Franche: L'administration des professions relève des provinces et des territoires. Le gouvernement fédéral n'a pas de responsabilité à cet égard, comme vous le dites.

Le sénateur Angus: Les poursuites sont intentées en vertu de lois provinciales. Aucune loi fédérale ne régit la responsabilité des ingénieurs.

M. Franche: Je ne suis pas avocat, mais je crois que vous pouvez faire l'objet de poursuites devant un tribunal fédéral dans le cas d'un contrat passé avec le gouvernement fédéral.

Le sénateur Angus: Cependant, ce sont les principes de la common law de la province en question qui s'appliquent.

M. Carr-Harris: J'hésite à me lancer dans une discussion sur la loi constitutionnelle, sénateur, mais étant donné les contrats fédéraux et les lois fédérales qui s'y appliqueraient, je crois qu'il y a peut-être un aspect fédéral. Si ces contrats précisaient que la responsabilité solidaire est limitée, cela pourrait résoudre le problème, du moins dans ce cas.

Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites qu'une bonne partie de cela relève de la compétence des provinces. Il va sans dire qu'en ce qui concerne tout ce qui n'est pas du ressort fédéral, il faudrait légiférer.

Le sénateur Angus: Vous avez lu, dites-vous, les exposés et les mémoires qui ont été présentés ici par l'ICCA, l'organisation des comptables agréés, et en son nom.

M. Carr-Harris: Oui.

Le sénateur Angus: Comme vous l'aurez remarqué, les mémoires de l'Institut ont été présentés dans le cadre de l'étude des modifications proposées à la Loi sur les sociétés par actions qui contient une disposition sur la responsabilité solidaire et sur certaines questions de compétence fédérale.

Serait-il juste de penser que vous êtes plus ou moins ici pour appuyer les comptables à cet égard, mais aussi pour nous dire que, dans d'autres provinces, vous êtes peut-être vous-mêmes aux prises avec un problème?

M. Carr-Harris: Je crois que vous frappez juste.

Le sénateur Angus: Si la Loi sur les sociétés par actions n'est pas modifiée pour régler la situation dans le cas des comptables,

for the accountants, that the engineers and so forth can carry on? Could you live with the status quo?

Mr. Carr-Harris: It is quite right to say that the main message from CICA, as I read the transcript, was that they cannot continue because they financially cannot continue. The engineers are not saying that.

Senator Angus: I do not want to put words in your mouth; however, as a preliminary question, is it not fair to say that, in your profession, there is not a liability chill or crisis arising from joint and several liability?

Mr. Franche: There is no crisis, but there is a serious inequity. Please remember that every time a consulting firm has to fund, inequitably, a claim that someone else should have paid, somewhere down the pipe our clients pay for it. Canadians pay for it. We have to go back through our insurance to our limits. If we ever go beyond the limits, then the individual pays for it and may go bankrupt on the issue. There have been instances of that.

Senator Angus: I understand. Have the corps of engineers across the nation and through your own association made representations to the provincial legislatures to change the provincial laws of joint and several responsibility as they affect engineers?

Mr. Franche: When you talk of the provincial laws, that falls to our provincial associations. I learned many years ago that a chap like me wearing a federal hat does not go and poke his nose into the provincial field. We have individuals who can do rather well from that point of view. I think Senator Kirby knows what I am talking about.

It is up to the provinces to do that. Right now, Ontario is discussing this issue, and Manitoba is also discussing this issue. I cannot update you on every province, but it is there.

Senator Angus: Engineers are prepared to step up to the bar and accept their responsibility when they make a mistake; is that not correct?

Mr. Franche: Of course. We carry professional liability insurance. I should tell you that, at one stage, it was so serious that there was no professional liability available for engineers and architects. In 1969, our association, jointly with ENCON, established a professional liability insurance that, to this day, we co-manage with them. We gave the general direction. It has been very successful.

Senator Angus: I am very familiar with that ENCON program. Since you mentioned it, I am sure you would agree with me that professional liability insurance is readily available to the engineers.

Mr. Franche: Yes.

Senator Angus: Is it not a fact, sir, that the cost of this insurance, as high as it may be — I have not noticed it to be outrageous — is passed on to the contractor in your prices or in your bids?

serait-il juste de dire que les ingénieurs et d'autres professionnels peuvent se tirer d'affaire? Pourriez-vous accepter le statu quo?

M. Carr-Harris: Il est tout à fait juste de dire que le message qu'a surtout voulu faire passer l'ICCA, lorsque je lis la transcription, c'est qu'ils ne peuvent se permettre financièrement de continuer. Ce n'est pas ce que disent les ingénieurs.

Le sénateur Angus: Je ne veux pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit mais, comme question préliminaire, ne peut-on pas dire que votre profession ne traverse pas vraiment une crise en matière de responsabilité solidaire?

M. Franche: Il ne s'agit pas d'une crise, mais d'une grave injustice. N'oubliez pas que chaque fois qu'une société d'experts-conseils doit, par injustice, financer une réclamation que quelqu'un d'autre aurait dû payer, ce sont ses clients qui en subissent le contrecoup un jour ou l'autre. Ce sont les Canadiens qui payent. Nous devons nous tourner vers nos assurances tout en respectant nos limites. S'il nous arrive de les dépasser, c'est le particulier qui paye et qui risque de faire faillite. Cela est arrivé à quelques reprises.

Le sénateur Angus: Je comprends. Les ingénieurs du Canada ont-ils présenté aux assemblées législatives, de leur propre initiative ou par l'entremise de leur association, des doléances pour que des modifications portant sur la responsabilité solidaire soient apportées aux lois qui les régissent?

M. Franche: Lorsque vous parlez de lois provinciales, cela relève de notre association provinciale. J'ai appris il y a bien des années qu'un gars comme moi qui assume un rôle au niveau fédéral ne va pas mettre son nez dans les affaires provinciales. Nous avons des gens qui peuvent très bien s'en occuper. Je crois que le sénateur Kirby sait de quoi je parle.

C'est aux provinces de le faire. À l'heure actuelle, l'Ontario débat de la question, tout comme le Manitoba. Je ne peux pas vous donner les derniers développements dans chaque province, mais la question fait effectivement l'objet de débats.

Le sénateur Angus: Les ingénieurs sont prêts à comparaître devant le tribunal et à accepter leurs responsabilités lorsqu'ils commettent une erreur, n'est-ce pas?

M. Franche: Bien sûr. Nous souscrivons une assurance de responsabilité professionnelle. Je devrais vous dire qu'à un moment donné, la situation était si grave qu'il n'y avait pas d'assurance responsabilité professionnelle prévue pour les ingénieurs et les architectes. En 1969, notre association, conjointement avec ENCON, a créé une assurance de responsabilité professionnelle que nous gérons encore ensemble. Nous en avons donné l'orientation générale. Cette formule a beaucoup de succès.

Le sénateur Angus: Je connais très bien ce programme ENCON. Puisque vous en faites mention, je suis sûr que vous conviendrez avec moi que les ingénieurs peuvent facilement souscrire une assurance de responsabilité professionnelle.

M. Franche: Oui.

Le sénateur Angus: N'est-il pas vrai, monsieur, que le coût de cette assurance, aussi élevé qu'il puisse l'être — je n'ai pas remarqué qu'il soit excessif — se répercute sur l'entrepreneur dans vos prix ou vos soumissions?

Mr. Franche: It is passed on to the client, not to the contractor.

Senator Angus: I understand that.

Mr. Franche: The more claims you have, the more it will be passed on.

Senator Angus: La vie est toujours bonne pour vous autres. Your contracts are X dollars plus X per cent.

Mr. Franche: No, no. Hold on.

Senator Angus: I am just kidding.

Mr. Franche: For the record, it is not exactly that way.

Senator Angus: I understand that. Engineers are unlike the poor lawyers, for example, who are shafted everywhere they go. Lawyers are unable to incorporate. At least you engineers have been able to incorporate in some areas.

Mr. Franche: Yes, engineers incorporate, but they still carry the insurance, and they still must, most often, pledge their own assets.

Senator Angus: I appreciate that. In fact, though, it has helped to alleviate things. To the extent that there is a problem which inhibits you from doing business, this has helped matters. It has lowered the insurance costs, has it not?

Mr. Franche: Yes. However, at the same time, that is no reason to accept responsibility for others' work. We accept responsibility for our work, and others should accept responsibility for their work.

Senator Angus: Like accountants?

Mr. Franche: From day one, the client, being the owner, has the ability to manage that risk depending on who he picks.

Senator Angus: I understand. This leads me to another issue, the issue of alternative solutions. The contractual relationship as between the engineering firm and the client governs the relationship as between those two parties. It does not deal with claims which third parties might have. When you are speaking, for example, of a non-responsibility clause or a limitation-of-liability capping, this would not protect you against third parties; it would just be as between the two. Correct?

Mr. Carr-Harris: I believe that is correct. The courts say that, I believe, at this point in time.

Senator Angus: In terms of federal jurisdiction, are you suggesting that, in the contracts engineers have with the federal government, the government lawyers put in a clause which would stipulate that the liability will be joint and several?

Mr. Carr-Harris: I think that is the impact of the law on the contract, if it is not specifically excluded.

Mr. Franche: I would be prepared, with your indulgence, Mr. Chairman, to table a standard form of contract which would be negotiated with the federal government.

The Chairman: Thank you. That would be helpful.

M. Franche: Il se répercute sur le client, non sur l'entrepreneur.

Le sénateur Angus: Je le comprends.

M. Franche: Plus les demandes sont nombreuses, plus le coût répercuté est élevé.

Le sénateur Angus: La vie est toujours bonne pour vous autres. Vos contrats s'élèvent à X \$ plus X p. 100.

M. Franche: Non, non. Attendez.

Le sénateur Angus: Je ne fais que plaisanter.

M. Franche: Aux fins du procès-verbal, ce n'est pas exactement ainsi que se passent les choses.

Le sénateur Angus: Je le comprends. Les ingénieurs ne ressemblent pas aux pauvres avocats, par exemple, qui sont exploités partout où ils vont. Les avocats ne peuvent pas se constituer en société. Par contre, les ingénieurs peuvent le faire dans certains domaines.

M. Franche: Oui, les ingénieurs se constituent en société, mais ils souscrivent toujours l'assurance, et la plupart du temps ils doivent encore engager leurs propres actifs.

Le sénateur Angus: Je le comprends. En fait cela a permis d'alléger la situation, puisque lorsque vous ne pouvez pas travailler, les coûts d'assurance diminuent, n'est-ce pas?

M. Franche: Oui. Ce n'est tout de même pas une raison pour accepter la responsabilité du travail d'autrui. Nous acceptons la responsabilité liée à notre travail et les autres devraient accepter la responsabilité liée au leur.

Le sénateur Angus: Comme les comptables?

M. Franche: Dès le début, le client qui est le propriétaire, peut gérer ce risque en fonction de la personne qu'il choisit.

Le sénateur Angus: Je comprends. Cela m'amène à une autre question, celle des solutions de rechange. Il existe une relation contractuelle entre la firme d'ingénierie et le client qui n'a rien à voir avec les réclamations éventuelles de tierces parties. Lorsque vous parlez, par exemple, d'une disposition de non-responsabilité ou d'un plafonnement de la responsabilité, cela ne vous protégerait pas des tierces parties; cette relation existerait toujours entre les deux parties seulement, n'est-ce pas?

M. Carr-Harris: Je crois que oui. C'est ce que décrètent les tribunaux à l'heure actuelle.

Le sénateur Angus: En ce qui concerne la compétence fédérale, proposez-vous que dans les contrats que concluent les ingénieurs avec le gouvernement fédéral, les avocats du gouvernement insèrent une clause stipulant que la responsabilité sera solidaire?

M. Carr-Harris: Je pense que c'est là l'impact de la loi sur le contrat, si ce n'est pas explicitement exclu.

M. Franche: Je serais prêt, si vous le permettez, monsieur le président, à déposer un contrat type qui serait négocié avec le gouvernement fédéral.

Le président: Merci. Ce serait utile.

Your fundamental concern with joint and several liability is a concern with equity. It is not a concern with inability to get insurance. It is not a concern with insolvency, because suddenly your prices are going through the roof. It is not a marketplace concern on the grounds that it is now costing you too much money and you cannot recoup this loss from your clients.

Your fundamental concern is about equity in the sense of having to pay more than you are liable for because of the joint and several liability and because you may have deep pockets and somebody else may not. It is an equity issue upon which are focused; is that right? That is how I understood your answers to Senator Angus.

Mr. Carr-Harris: Yes, that is correct. I would point out, and I am not the authority to address it, that it is very much a timing question in terms of the crisis.

In the time that I have been involved in this area, insurance companies have talked about problems funding this type of insurance. Funding is very much driven by the number of claims. This region of Canada, in particular, has been in a building decline for the last five years. Not much has been going on. Therefore, the claims and payments are down, and the process is more liquid. In boom times, claims are more vigorous. That is where the economics of the process come into play. Industry representatives could tell you more about that.

The Chairman: I cannot resist responding to that point. If one assumes for a moment that there is a relatively constant probability of error, when you increase the sample size, you will have more error, and therefore the claims will be greater. Meanwhile, you are making more money. I do not know if the level of one's assets necessarily becomes an issue. There is not an absolute level beyond which you should not have to pay.

I am not at all discouraged by the fact that there are more claims when there is more construction or maybe it costs a little more.

Mr. Carr-Harris: I would respond by saying that I read in the CICA submission that they are facing larger claims to which the system cannot respond. I am not saying that that is the situation here, but my point is that it depends on the continuum of time and how liquid the industry may be. What is not a financial problem to the industry today may change.

Senator Meighen: As I understand it, in certain jurisdictions you can incorporate engineers. That has been raised as a partial solution to the accountants' problems. However, you then appeared to shoot that down by saying that, notwithstanding incorporation, personal liability was still a very real factor. Is that because of the law, or is that because of the practical realities that, when an engineering corporation bids, they must put the individual's personal liability on the line as well as the corporate liability?

En ce qui concerne la responsabilité solidaire, vous vous inquiétez essentiellement de l'équité. Vous ne vous inquiétez pas de l'incapacité de souscrire une assurance. Vous ne vous inquiétez pas de l'insolvabilité, car tout à coup, vos prix deviennent excessifs. Vous ne vous inquiétez pas du marché sous prétexte que cela vous coûte maintenant trop cher et que vous ne pouvez pas récupérer l'argent perdu auprès de vos clients.

Vous vous inquiétez essentiellement de l'équité et vous craignez d'avoir à payer plus que ce dont vous êtes responsables à cause de la responsabilité solidaire et parce que vous êtes bien nantis contrairement à d'autres. C'est une question d'équité, n'est-ce pas? C'est ainsi que j'ai compris vos réponses au sénateur Angus.

M. Carr-Harris: Oui, c'est exact. Je soulignerais, et je ne suis pas la personne compétente en la matière, qu'il s'agit surtout du choix du moment en ce qui concerne la crise actuelle.

Lorsque j'ai travaillé dans ce domaine, les sociétés d'assurance parlaient des problèmes relatifs au financement de ce genre d'assurance. Le financement dépend beaucoup du nombre des réclamations. Cette région du Canada, en particulier, connaît un déclin dans la construction depuis cinq ans. Il ne s'est pas passé grand chose. Par conséquent, les réclamations et les paiements sont en baisse et le processus est plus fluide. En période de prospérité, les réclamations sont plus vigoureuses. C'est là qu'entrent en jeu les facteurs économiques du processus. Les représentants de l'industrie pourraient vous en dire plus à ce sujet.

Le président: Je ne peux m'empêcher de réagir. Si l'on suppose que la probabilité d'erreur est relativement constante, lorsqu'on augmente la taille de l'échantillon, on n'a plus d'erreurs et, par conséquent, le nombre des réclamations est plus élevé. Entre-temps, vous faites plus d'argent. Je ne sais pas si le niveau des actifs personnels devient nécessairement un problème. Il n'y a pas de niveau absolu au-delà duquel vous ne devriez pas avoir à payer.

Le fait qu'il y ait plus de réclamations lorsqu'il y a plus de travaux de construction ou que peut-être cela coûte un peu plus cher ne me décourage pas du tout.

M. Carr-Harris: Je répondrais en disant que j'ai lu dans le mémoire de l'ICCA que les réclamations qui lui sont présentées sont plus importantes et que le système ne peut y répondre. Je ne dis pas que la situation est la même ici; ce que je veux dire, c'est que cela dépend de la progression du temps et de la fluidité de l'industrie. Ce qui n'est pas un problème financier pour l'industrie aujourd'hui peut le devenir demain.

Le sénateur Meighen: Si je comprends bien, dans certaines compétences les ingénieurs peuvent se constituer en société. C'est ce qui a été présenté comme solution partielle aux problèmes des comptables. Toutefois, vous torpillez cet argument en disant que, nonobstant la constitution en société, la responsabilité personnelle est toujours un facteur très important. Est-ce à cause de la loi, ou à cause des réalités pratiques qui font que lorsqu'une firme d'ingénierie présente une soumission, elle doit mettre en jeu la responsabilité personnelle ainsi que la responsabilité de la société?

Mr. Carr-Harris: I can respond to the legal side; Mr. Franche knows what the firms do to get the job and provide security.

From a legal perspective, the issue of the personal liability of the engineer who is stamping the drawings and who is directly involved in the project is still very much a factor in our Supreme Court within the last couple of years.

In the case referred to, the individual engineer was not found to be liable because the circumstances were not right according to the court. However, the judgment left open the question that even when the circumstances may be right, the engineer may still be liable. It is recognized in the industry that this is an exposure which is faced, and they have been held liable in other courts. It is definitely a factor from a legal perspective that the individual engineer and consultant can be exposed as a legal proposition. They would have directly and personally a duty of care owed to the client, apart from the companies.

Mr. Franche: When people generally bid on a contract, of course the firm places the bid, but they must say who they will put on the job. I was the client for many years. I was not a consulting engineer; I was the guy who hired the consulting engineer. It was very important who they put on the job.

Finally, if we have a lawsuit, we will go against the company. There may have been some changes, but either the company or the individual may be brought in nowadays, compared to 15 years ago, at the time of this lawsuit. When you stamp it "PEng," you are ultimately responsible as a professional engineer.

In reference to the previous question, when business is bad, we also have increases in claims because we have frivolous claims. If a guy wants to get out of a situation, he will find a way.

There are also certain areas where, at times, one cannot obtain insurance. Three or four years ago, one could not get insurance for an environmental lawsuit in this country. The situation is beginning to shift. Insurance companies are walking very carefully into the environmental law area because they have their own exposure. The environmental field is "un panier de crabes".

Senator Meighen: A can of worms, a dog's breakfast.

I understand you are arguing that all professions should be treated the same on the basis of fairness. We have heard testimony before this committee as recently as yesterday from people saying accountants are the ones who cannot get the insurance and accountants are the ones who are really suffering the huge claims that we read about in the newspapers. Accountants occupy a very particular position in the financial world and are the linchpin between those investors and shareholders and everybody else and the company. Therefore, they are special and, consequently, it would not be unfair to treat them in a special fashion in terms of liability.

M. Carr-Harris: Je peux vous parler de l'aspect juridique de la question; M. Franche sait ce que font les firmes pour obtenir le travail et offrir une garantie.

D'un point de vue juridique, la question de la responsabilité personnelle de l'ingénieur qui approuve les plans et qui participe directement au projet est toujours un élément important d'après les décisions récentes de la Cour suprême.

Dans l'affaire en question, l'ingénieur n'a pas été déclaré responsable, car les circonstances n'étaient pas bonnes, selon la cour. Toutefois, le jugement rendu n'a pas tranché la question, à savoir que même si les circonstances étaient bonnes, l'ingénieur pourrait toujours être déclaré responsable. L'industrie sait qu'il s'agit là d'un risque et elle a été tenue responsable par d'autres tribunaux. D'un point de vue juridique, il est évident qu'un ingénieur et un expert-conseil peuvent courir un tel risque. Ils ont directement et personnellement un devoir de diligence à l'égard du client, à part des sociétés.

M. Franche: Lorsque l'on fait des soumissions pour un contrat, c'est bien sûr la société qui s'en charge, mais elle doit indiquer la personne qu'elle va désigner pour le travail. J'ai été client pendant de nombreuses années. Je n'étais pas ingénieur-conseil; j'étais celui qui embauchait l'ingénieur-conseil. Il était très important de savoir qui serait désigné pour ce travail.

Enfin, en cas de poursuite, nous attaquons la société. Il peut y avoir eu certains changements, mais de nos jours, contrairement à l'époque de cette poursuite il y a 15 ans, c'est soit la société soit la personne qui est mise en cause. Lorsque vous étampiez «ing.», vous reconnaissez votre responsabilité d'ingénieur.

Pour en revenir à la question précédente, lorsque les affaires ne vont pas bien, nous avons plus de réclamations, parce que certaines sont sans fondement. Si quelqu'un veut vraiment se sortir d'une impasse, il trouve le moyen de le faire.

Dans certains domaines également, il arrive parfois que l'on ne puisse souscrire d'assurance. Il y a trois ou quatre ans, il était impossible au Canada de souscrire une assurance contre des poursuites relevant du droit de l'environnement. La situation commence à changer. Les sociétés d'assurance sont très prudentes dans le domaine du droit de l'environnement, car elles courent un risque. Le domaine de l'environnement est un «panier de crabes».

Le sénateur Meighen: Un véritable guépier, ça a l'air de Dieu sait quoi.

Si je vous comprends bien, vous voulez que toutes les professions soient traitées de la même façon pour une raison d'équité. Pas plus tard qu'hier, des témoins nous ont dit que les comptables sont ceux qui ne peuvent pas souscrire d'assurance et que ce sont eux qui font l'objet des énormes réclamations dont nous lisons le récit dans les journaux. Les comptables occupent une position très particulière dans le monde des finances; ils sont la charnière entre les investisseurs et les actionnaires, entre tous les intervenants et la société. Ce sont donc des gens bien particuliers et il ne serait pas injuste de leur accorder un traitement spécial en matière de responsabilité.

Does that warm your heart and bring tears to your eyes and allow you to consider the situation where accountants would be treated differently than other professions?

Mr. Carr-Harris: In the end, if there were good policy reasons for it, inevitably it shall be done. However, from the standpoint of the profession of engineers and any other profession, if it is done for the reason of equity and the propriety of ensuring that you pay for the faults you have and not for the faults that someone else has, then that rule should apply to all of us. If the decision is made to let the accountants do it because we are not certain of the impact it will have for the other professions but we know chartered accountants will be out of business so we have to do it, then perhaps that is an adequate policy reason.

In the end, we are here about the fact that the engineers stand for the view that you pay for the faults you have and not for someone else's. That is the way it should be. If you take the time to fix it for the chartered accountants, then you should fix it for us as well.

With chartered accountants, as with the building industry, there are always problems as you go through it. In a lawsuit involving chartered accountants, does that mean that everyone is off the joint liability point or just the accountants? What happens to the rest of them?

I know you spoke to witnesses from Australia last night, so I am on thin ice; however, from reading the brief from the U.K., some of the states in Australia have a building act in which they put the proportionate liability, I suspect, for all the actors on the site because it is very difficult to pick out one person and treat them differently. We do not get into many lawsuits where there is an accountant with us. I do not see it happening. However, if it could, it would be rubbing dirt in the wound to have them out of the joint liability and the engineers still in.

Having said that, as the chairman mentioned, our focus is the inequity of the situation. We are not in a position to say that the engineering profession will collapse under the weight of the problem today financially, as apparently the accountants cannot, but the equity point is equally strong.

Senator Meighen: I understand that. Would you agree with me that there is equity on the other side of the coin too? I want a building built, I put up the money, I ask you to build it, and the thing falls down. I do not know or care why it fell down; all I know is the building is gone and I have lost a lot of money. You sort out who is going to pay what, but pay me first. Surely that is an equitable position.

Mr. Franche: You chose the players in the game. If the error is professional, then the insurance for errors and omissions will have to cover it. That is equitable. However, if the error has to do with a completely different player who is really responsible but

Est-ce que j'arrive à vous émouvoir et cela vous amène-t-il à envisager que les comptables pourraient être traités différemment des autres professions?

M. Carr-Harris: Au bout du compte c'est ce qui se fera s'il y a de bonnes raisons politiques de le faire. Toutefois, du point de vue de la profession des ingénieurs et de toute autre profession, si cela se fait pour des raisons d'équité et pour garantir que l'on paie pour les erreurs commises par soi-même et non pour celles commises par d'autres, la même règle devrait alors s'appliquer à tous. Si l'on décide de ne pas y assujettir les comptables, car sans être sûr de l'impact que cela aura sur les autres professions, on sait que les comptables agréés risquent de ne plus avoir de travail, il s'agit alors peut-être d'une bonne raison politique.

Au bout du compte, les ingénieurs sont d'avis que l'on doit payer pour les erreurs commises par soi-même et non pour celles d'autrui. C'est ce qu'il faudrait. Si vous prenez le temps de régler la question pour les comptables agréés, vous devriez alors le faire pour nous également.

Il y a toujours des problèmes qui se posent dans le cas des comptables agréés comme dans celui de l'industrie de la construction. Si une poursuite met en cause des comptables agréés, cela veut-il dire que tout le monde est dispensé de la responsabilité solidaire ou simplement les comptables? Qu'est-ce qui arrive aux autres?

Je sais que vous avez parlé à des témoins de l'Australie hier soir, si bien que je m'aventure en terrain glissant; toutefois à la lecture du mémoire, certains des États australiens ont une loi du bâtiment qui prévoit la responsabilité proportionnelle, j'imagine, pour tous les intervenants du chantier, puisqu'il est très difficile d'isoler une personne et de lui accorder un traitement à part. Il est rare que les poursuites dont nous faisons l'objet mettent en cause un comptable. Ce n'est pas courant. Toutefois, si cela se produisait, vous ne feriez que remuer le couteau dans la plaie en dispensant le comptable de la responsabilité solidaire et non les ingénieurs.

Enfin, comme l'a dit le président, nous nous inquiétons essentiellement de l'iniquité de la situation. Nous ne sommes pas dans une position qui nous permette de dire que la profession d'ingénieur va financièrement s'effondrer sous le poids du problème, contrairement aux comptables apparemment, mais la question de l'équité est tout aussi importante.

Le sénateur Meighen: Je comprends. Par contre, seriez-vous d'accord pour dire qu'il faut aussi prévoir un certain élément d'équité pour l'autre partie? Je souhaite faire construire un immeuble; je vous paie et vous demandez de le construire. Une fois construit, l'immeuble s'écroule. J'ignore pourquoi il s'est écroulé et je ne veux pas le savoir; tout ce que je vois, c'est le résultat. Il n'y a plus d'immeuble, et j'ai perdu beaucoup d'argent. À vous de voir qui paiera quoi, mais commencez par me payer. Voilà certes une position équitable.

M. Franche: C'est vous qui choisissez les participants à cette entreprise. Si l'erreur a été commise par un professionnel, l'assurance-responsabilité vous dédommagera. Voilà qui est équitable. Par contre, si l'erreur a été commise par une autre

because he does not exist any more we have to pick up the tab, then I say that is inequitable.

Senator Meighen: Your brief, as I understand it, only deals with economic loss. What if the bridge I want built collapses? Could there not be three types of losses? There could be property damage, physical injury, and economic loss. Would you suggest, if that is so, that proportionate liability be extended to all types of loss or just the economic loss? If it is any comfort, I do not know the answer.

Mr. Carr-Harris: We are certainly excluding personal injury, senator. As the difference between property loss and economic loss becomes a little more obscure in our jurisprudence, as least in my appreciation of it, I am not sure that we would exclude property loss, but certainly this is directed at economic loss because, in the engineering profession, it is consistently the biggest loss.

Senator St. Germain: My question relates to the way that you are putting all the onus of responsibility on the contractor. I used to be a contractor.

The Chairman: At least in this committee we are up front with our biases.

Senator St. Germain: The fact remains that I have always had a better relationship than you have projected here this morning between the consulting engineers and the engineers in the final selection of the contractor. I think the consulting engineers bear a lot of responsibility because often builders and contractors are just people who come into money by way of land speculation and what have you. Often they do not have a lot of the expertise that they would rely on from their consulting engineers. Do you not assume, from your side of the profession, a certain amount of due diligence before you allow a contractor to be chosen to build your project? From my recollection and from my experience, I do not think there is that arm's length relationship that you want people to believe exists by saying, "Look, these guys just do exactly what they want because there is generally bonding involved and the bonding usually has some bearing on who eventually gets the contract." Am I wrong in making these statements, or have things changed that much?

Mr. Franche: There are two issues here. First, the way you bid the job once the plans are prepared, many times you go to the low bidder. Unless the engineer says, "This chap is totally incompetent," and that is pretty difficult to establish, then you will go with the low bidder.

Let me take the example of the federal government. When the federal government calls for a construction bid, I can tell you, having been on the other side, that it is very difficult to say, "No, I am not going to the low bidder." In my six and a half years as chairman of the National Harbours Board, I went to the second-lowest bidder only once. That resulted in a horrible lawsuit, but finally we managed to say that the chap did not know what he was bidding on. It is very seldom you can do that.

personne, mais que, parce qu'elle n'est plus là, vous nous demandez de payer la note, alors j'estime que c'est inequitable.

Le sénateur Meighen: Votre mémoire, si j'ai bien compris, ne porte que sur les préjudices financiers. Qu'arrive-t-il si le pont que j'ai fait construire s'effondre? Ne pourrait-il, à ce moment-là, y avoir trois genres de préjudices, soit des dommages à la propriété, des blessures physiques et un préjudice financier? Si c'était le cas, proposeriez-vous que la responsabilité proportionnelle s'applique à tous les genres de préjudices ou seulement au préjudice financier? Si cela peut vous reconforter, je vous dis tout de suite que j'ignore la réponse.

M. Carr-Harris: Elle exclurait manifestement les préjudices personnels, sénateur. Comme la différence entre la perte de biens et le préjudice financier devient s'estompe un peu dans notre jurisprudence, du moins telle que je la conçois, je ne suis pas convaincu que les dommages aux biens seraient exclus. Par contre, le préjudice financier serait certes inclus parce que, dans la profession d'ingénieur, il représente toujours la perte la plus importante.

Le sénateur St. Germain: Je m'intéresse au fait que vous faisiez porter tout le fardeau de la responsabilité à l'entrepreneur. J'ai déjà moi-même été entrepreneur.

Le président: Au moins dans notre comité, nous affichons franchement nos couleurs.

Le sénateur St. Germain: Le fait demeure que les rapports ont toujours été meilleurs que ce que vous avez décrit ici, ce matin, entre les ingénieurs-conseils et les chargés de projet quand vient le moment de choisir l'entrepreneur. Les ingénieurs-conseils assument une grande part de la responsabilité parce que, souvent, les constructeurs et les entrepreneurs sont de simples gens qui ont fait fortune en faisant de la spéculation foncière et je ne sais quoi encore. Bien souvent, ils n'ont pas la compétence voulue et s'en remettent donc aux ingénieurs-conseils. Votre profession ne doit-elle pas faire preuve d'une certaine diligence avant de permettre le choix d'un entrepreneur pour la construction du projet? Si ma mémoire est bonne, et d'après ce que j'en sais, je ne crois pas qu'il y ait autant d'autonomie que vous aimeriez le faire croire lorsque vous dites: «Écoutez, ces gars font exactement ce qu'ils veulent parce qu'il existe en règle générale un certain esprit de cohésion dans l'industrie et que cette cohésion a habituellement une influence sur qui obtient le contrat». Ai-je tort? La situation a-t-elle vraiment changé à ce point?

M. Franche: Vous soulevez deux points, ici. Tout d'abord, bien souvent, une fois les plans dressés, on choisit le plus bas soumissionnaire. À moins que l'ingénieur ne dise que tel entrepreneur est complètement nul — ce qui est difficile à déterminer —, on choisit le plus bas soumissionnaire.

Prenons, à titre d'exemple, le gouvernement fédéral. Quand il fait un appel d'offres pour la construction d'un immeuble, je puis vous dire, pour avoir moi-même été de l'autre côté de la clôture, qu'il est très difficile de dire: «Non, je ne choisirai pas le plus bas soumissionnaire». Pendant les six années et demie de mon mandat à la tête de la Société canadienne des ports, j'ai choisi, une fois, de ne pas retenir la plus basse soumission. Cette décision a donné lieu à un procès horrible mais, en fin de compte, nous avons réussi

On the other hand, our consulting engineers, if they are successful in business, will have tried to establish the best relationship between the owner, the contractor, themselves, and the architects. We have tried as an association extensively over the last two years to promote what we call ADR, which is amicable dispute resolution, and to build it into contracts. I am just now modifying our own standard contract, which was just approved, whereby we encourage standard clauses to appoint mediators in the contract, as you sign the contract, to prevent these things. We do not enjoy going to court. That is the last resort. We always try to resolve the problems. That is what good consulting engineers do as much as possible, but there is no 100 per cent guarantee.

Senator St. Germain: I do not think there is 100 per cent guarantee in anything, but after having listened to Senators Angus and Meighen and the witnesses here this morning, I think we are at a stage where we should call in the insurance companies to determine whether the accountants are really in jeopardy. I would hate to think that we would go ahead and recommend something when these gentlemen have not convinced me — I do not know if they have convinced the rest of you — that the status quo is not acceptable. We are reverting back to the CICA. We are at a stage right now where we should decide whether to call in the insurance companies and ask them if they are refusing to sell. Is the risk that great with the accountants? We should proceed in that manner. I make this recommendation in your presence because I would not want to do it behind your backs.

Senator Stewart: Let me declare my ignorance. Everyone else has declared their bias or prejudice. The lawyers started off by saying they were lawyers, and the contractors started off by saying they were contractors. I am saying that I do not have any direct relationship to this operation and, consequently, I am relatively ignorant and innocent.

I have listened to the discussion. Let me put before you some of the exclusions towards which I am moving. Given the nature of the constitutional situation in Canada, the federal aspect of this is not the more important issue. For the most part, it would be under provincial jurisdiction. Nevertheless, there is a federal aspect.

When trouble develops as a result of a completed project, presumably there could be two kinds of suit: One brought, for example, by a passerby who is injured by cladding falling off a building, and that suit is directed initially against the owner of the building; and one where the owner is the plaintiff by reason of some defect in the completed project. Is that a fair analysis?

Mr. Carr-Harris: I think so, yes.

Senator Stewart: We then go on down the continuum and come to the contractor. Beyond the contractor, we have the architects, the engineering consultants, and so on. You seem to be saying that the weak link in the continuum is the contractor, who — to coin a phrase — may very well be a fly-by-year contractor.

à prouver que le gars ne savait pas ce pourquoi il soumissionnait. Il est très rare de pouvoir faire cela.

Par contre, nos ingénieurs-conseils, s'ils réussissent en affaires, auront tenté d'établir les meilleures relations de travail possibles entre le propriétaire, l'entrepreneur, eux-mêmes et les architectes. En tant qu'association, nous nous sommes efforcés au cours des deux dernières années de promouvoir ce que nous appelons le règlement à l'amiable des différends et d'insérer cette clause dans les contrats. Je suis justement en train de modifier notre contrat type, qui vient d'être approuvé, en vue d'encourager l'insertion, au moment de la signature, de clauses types prévoyant la nomination de médiateurs afin de prévenir ces situations. Nous n'aimons pas aller devant les tribunaux. C'est un dernier recours. Auparavant, nous cherchons toujours à résoudre les problèmes. C'est ce que font tous les bons ingénieurs-conseils, mais ce n'est pas toujours possible.

Le sénateur St. Germain: Je ne crois pas qu'il existe de garantie à toute épreuve dans quoi que ce soit, mais, après avoir écouté ce qu'avaient à dire les sénateurs Angus et Meighen ainsi que les témoins, ce matin, je crois que nous en sommes au stade où il faudrait inviter les compagnies d'assurances à venir témoigner afin de pouvoir juger si la profession comptable est vraiment en danger. Je déteste l'idée d'aller de l'avant et de recommander quelque chose quand ces messieurs ne m'ont pas convaincu — j'ignore s'ils ont convaincu les autres — que le statu quo est inacceptable. Nous en revenons à l'ICCA. Nous en sommes au stade, actuellement, où il faudrait décider s'il convient d'interroger les compagnies d'assurances pour savoir si elles refusent d'en vendre à cette profession. Le risque est-il si grand dans le cas des experts-comptables? Voilà comment nous devrions procéder. Je fais cette recommandation en votre présence parce que je ne suis pas du genre à agir dans le dos des autres.

Le sénateur Stewart: Qu'on me permette d'afficher mon ignorance. Tous les autres ont montré à quelle enseigne ils logent. Les avocats ont commencé par dire qu'ils étaient avocats, et les entrepreneurs ont commencé par dire qu'ils étaient entrepreneurs. J'annonce donc que je ne détiens pas d'intérêt dans ce dossier et que, par conséquent, je suis relativement ignorant et innocent.

J'ai suivi le débat. Je vais donc vous dire vers quelles conclusions il m'entraîne. Étant donné le contexte constitutionnel au Canada, l'élément fédéral de cette question n'est pas le plus important. La question relève en grande partie de la compétence des provinces. Néanmoins, il existe une composante fédérale.

Quand l'exécution d'un projet donne lieu à des problèmes, on peut supposer qu'il existe deux genres de poursuites. Ainsi, le passant qui est blessé par des morceaux qui tombent de l'immeuble poursuit à l'origine le propriétaire; le propriétaire, lui, peut poursuivre en raison d'un vice quelconque de construction. Ai-je bien analysé la situation?

M. Carr-Harris: Oui.

Le sénateur Stewart: On remonte ensuite la chaîne et on en vient à l'entrepreneur. Si l'on continue de remonter, on trouvera les architectes, les ingénieurs-conseils, et ainsi de suite. Vous semblez dire que le maillon faible de la chaîne est l'entrepreneur qui peut fort bien être véreux. On lui permet de se constituer en

He is allowed to incorporate for a specific project, and at the end of a term, however defined, that corporation ceases to be legally liable. Is that correct?

Mr. Carr-Harris: Yes, that is correct.

Senator Stewart: I do not want to blame the contractors. It seems to me that if the legal regime allows that kind of operation, the contractor has every right to use it. However, is the law with regard to incorporation of fly-by-year contractors valid? Is not that what we come down to? The fly-by-year contractor is gone legally; he ceases to be a legal entity. Nevertheless, the engineering profession and the insurers are there, left as the target for the suits. Is that it?

Mr. Carr-Harris: That is an apt example. The issue is simply the funding of someone who has disappeared and whose fault contributed to the loss. When that person has disappeared, for whatever reason, the question is simply whether it is fair to have the consultant pay. The fault issue has been decided. It has already been decided that the consultant has a 10 per cent, or 20 per cent, or 50 per cent liability. Why would they pay 100 per cent?

The Chairman: So that I am absolutely clear on your response, Mr. Carr-Harris, you have said that the fundamental issue from your point of view — I guess this is another way of defining the equity issue — is who is responsible for the insolvent defendant. Presently, all the other defendants collectively are responsible for the insolvent defendant. You are saying that that is not fair. The fact that one of the members of the group became insolvent should not, from a fairness doctrine standpoint, impose additional costs on the other members of the team.

Mr. Carr-Harris: That is right.

The Chairman: In your brief, you mentioned the Australian model. At the very least, you argue that the plaintiff should pick up a piece of that loss as a compromise between your position and the joint and several liability. Is that right?

Mr. Carr-Harris: That is quite right.

Senator Hervieux-Payette: That is a fun business. I was with SNC. I remember when we were called in to do the roof of the Olympic Stadium. We refused. We said that we could not provide a guarantee. We could not undertake it. The company refused to make a bid for the roof. It said, "This project is too high a risk. We will not put our name and reputation on the line on that particular unit." Someone else did the roof, and the taxpayers are probably still paying the bill.

More and more today, your profession does not act as single professionals but as project managers. You deliver turnkey projects, and you undertake to select each and every professional, and you more or less package it in a joint venture. The contractor comes under that roof and delivers a totally packaged project to the client. The insurance companies are very much involved in the process before the guarantee is given because, if they guarantee

société pour l'exécution d'un projet en particulier et, à la fin d'une certaine période donnée, quelle qu'en soit la durée, la société cesse d'être légalement responsable. Jusqu'ici, vous me suivez?

M. Carr-Harris: Oui.

Le sénateur Stewart: Je ne veux pas jeter le blâme sur les entrepreneurs. Il me semble que, si le régime juridique permet ce genre d'exploitation, l'entrepreneur est entièrement justifié de s'en prévaloir. Par contre, la loi concernant la constitution en société d'entrepreneur véreux est-elle valide? N'est-ce pas là la question de fond? Cet entrepreneur disparaît de façon tout à fait légale; il perd son caractère de personne juridique. Néanmoins, il reste les ingénieurs-conseils et les assureurs contre lesquels entamer des poursuites. Est-ce bien cela?

M. Carr-Harris: C'est un bon exemple. L'enjeu est simplement la nécessité d'assumer la responsabilité financière de quelqu'un qui a disparu et dont la faute a contribué au préjudice financier. Quand cette personne n'est plus là, quelle que soit la raison de sa disparition, on se demande simplement s'il est juste de faire payer le consultant. Le degré de responsabilité de chacun a déjà été décidé. On a déjà jugé que l'ingénieur-conseil avait une responsabilité de 10, de 20 ou de 50 p. 100. Pourquoi alors faut-il qu'il assume le fardeau de toute la responsabilité?

Le président: Par souci de clarté, monsieur Carr-Harris, vous avez dit que, selon vous, la question de fond — je suppose qu'il s'agit d'une autre façon de définir la question d'équité — est de savoir qui est responsable du défendeur insolvable. Actuellement, tous les autres défendeurs sont collectivement responsables du défendeur insolvable. Vous dites que cela n'est pas juste. Selon le principe d'équité, le fait qu'un des membres du groupe devienne insolvable ne devrait pas imposer des coûts additionnels aux autres membres de l'équipe.

M. Carr-Harris: C'est exact.

Le président: Dans votre mémoire, vous parlez du modèle australien. Vous soutenez qu'en tant que solution intermédiaire entre votre position et la responsabilité solidaire, il faudrait à tout le moins que la partie lésée assume une partie de la perte. Ai-je bien compris?

M. Carr-Harris: Vous avez très bien saisi.

Le sénateur Hervieux-Payette: Que c'est amusant! J'ai travaillé pour SNC. Je me rappelle qu'on nous avait demandés de refaire le toit du Stade olympique. Nous avons refusé, parce que nous ne pouvions pas garantir le travail. Nous ne pouvions pas l'entreprendre. La société a refusé de soumissionner. Selon elle, le projet présentait des risques trop élevés. Elle refusait de mettre en jeu son nom et sa réputation pour l'exécution de ce projet particulier. Une autre a construit le toit, et les contribuables continuent probablement d'en payer la facture.

De plus en plus, actuellement, les membres de votre profession n'agissent pas en tant que professionnels autonomes, mais en tant que gestionnaires de projet. Vous livrez des projets clés en main, vous vous engagez à choisir les professionnels et vous présentez le tout plus ou moins comme une coentreprise. C'est dans ce cadre que l'entrepreneur effectue les travaux et livre le tout au client. Les compagnies d'assurances sont très engagées dans le processus

the whole project before the project is delivered to the client, they must ensure that everything has been done.

Why are we using the turnkey formula? I remember the day when we went through the cost plus project, which was the formula with which people were satisfied. You received 10 per cent on the cost of the project, and the bigger the project, the higher the percentage. One day the government and the clients said, "We are fed up with the project. It will cost twice as much." They then went to the turnkey formula, which was supposed to strike a balance between the optimum costs for a project while not necessarily putting too much risk on the client to have a facility that would not meet the standards and the criteria, for example, that the project was state of the art.

Today, it is more likely that most of the projects of a certain size are turnkey. In most of these projects, the percentage of the engineering fee, cost and profit is between 10 or 15 per cent, maybe 20 per cent. You say that you want to take 20 per cent of your share, but you are managing the whole project and you are selecting all the professionals and everyone who will join the team. You say, "We do not want to undertake to give 100 per cent coverage to the project because we are doing only a certain portion of the execution."

I am not comfortable with that. There are very specialized firms for that type of project. Alexander & Alexander is one which has developed a certain know-how. They are insuring these projects and providing a blanket insurance to them.

It is easy to understand your position. I am either liable 100 per cent or 10 per cent. I do not know who in his right mind would say, "I choose the 100 per cent." However, if I am the client, I should like to have blanket protection and not have to look after everyone to see if everyone can offer me all the guarantees. You are working with these people. You know all the players in the game, even the suppliers. You select each component that enters into these projects. Which interests are we protecting now? Are we protecting the client or the professionals? How can we ensure that each project is protected? With a blanket insurance policy for projects, each one has its own insurance for its own firm, but there is another coverage assigned to that project.

I can understand that you want your little share, but with the new trend, do you not think that the client does not like to go after each one? We will have to redraft and look at the whole question of insurance. I agree with my colleagues. We should ask a specialized firm of insurance to appear before us. In insurance, there are different layers of coverage. The more the risk, the more expensive it is. In terms of the roof of the Olympic Stadium, the risk was insured by the Quebec taxpayer. The famous architect did not pay the bill.

How can how can you say that you like joint and several liability? The only option you have is to say that you want to have your little share of liability. If you were on the other side, would you still say the same thing?

avant qu'une garantie ne soit donnée parce que, si elles garantissent tout le projet avant sa livraison au client, elles doivent voir à son exécution.

Pourquoi se sert-on de la formule clés en main? Je me souviens d'un projet où la formule utilisée était le pourcentage du coût de production, fort à la mode à l'époque. Vous touchiez 10 p. 100 du coût du projet; donc, plus le projet coûtait cher, plus votre pourcentage était élevé. Un jour, le gouvernement et les clients ont dit: «Nous en avons assez. Le coût du projet va doubler». Ils se sont alors tournés vers la formule clés en main qui était censée faire l'équilibre entre le coût optimal d'un projet — sans forcément faire trop courir au client le risque d'avoir une installation non conforme aux normes — et les critères, par exemple le *nec plus ultra*.

La plupart des projets d'une certaine importance sont vraisemblablement livrés clés en main aujourd'hui. Dans la plupart de ces projets, le pourcentage touché par les ingénieurs varie entre 10 et 15 p. 100, atteignant parfois 20 p. 100. Vous dites que vous voulez assumer une part de 20 p. 100, mais vous gérez le projet du début jusqu'à la fin, vous choisissez tous les professionnels et tous ceux qui se joindront à l'équipe. Ensuite, vous dites que vous ne voulez pas assumer l'entière responsabilité du projet parce que vous ne voyez qu'à une partie de son exécution.

Je ne suis pas à l'aise avec cette position. Il existe des firmes très spécialisées pour exécuter ce genre de projet. Alexander & Alexander en est une qui a acquis un certain savoir-faire. Elle garantit ses projets et fournit une assurance à couverture globale.

On peut facilement comprendre votre position. Je suis responsable soit du projet tout entier ou de 10 p. 100 du projet. Il faudrait être cinglé pour choisir d'assumer toute la responsabilité. Toutefois, si je suis le client, j'aimerais bénéficier d'une protection globale et ne pas avoir à m'occuper d'obtenir toutes les garanties de chacun. Vous travaillez avec ces gens. Vous connaissez les membres de l'industrie, même les fournisseurs. Vous choisissez chaque composante de ces projets. Quels intérêts sommes-nous en train de protéger? Protège-t-on le client ou les professionnels? Comment pouvons-nous faire en sorte que chaque projet est protégé? Lorsqu'il existe une police d'assurance globale, chacun a sa propre assurance, mais il existe aussi une autre couverture.

Je puis comprendre que vous vouliez votre petite part, mais, étant donné la nouvelle tendance, ne croyez-vous pas que l'idée de devoir poursuivre chacun déplaie au client? Il faudra tout reprendre et examiner la question de l'assurance. Je suis d'accord avec mes collègues. Nous devrions demander à une firme d'assurances spécialisée de venir témoigner. Dans le domaine de l'assurance, il existe différentes sortes de couverture. Plus le risque est élevé, plus elle est coûteuse. Le risque associé au toit du Stade olympique était assuré par le contribuable québécois. L'architecte de grand renom n'a pas payé un sou.

Comment pouvez-vous affirmer que vous êtes d'accord avec le principe de la responsabilité solidaire? Le seul choix qu'il vous reste est de dire que vous souhaitez avoir votre petite part de responsabilité. Si vous étiez le client, diriez-vous la même chose?

Mr. Franche: First, more than 90 per cent, if not 95 per cent, of the contracts are not turnkey. There are only two companies the size of SNC Lavalin, which is an excellent member of our association.

In fact, their chairman was our guest speaker last week at our awards dinner.

However, SNC Lavalin is in engineering/procurement/construction, which is, I agree, very different. Most of the contracts are of the other type. The other big firm which gets involved quite a bit is Monenco-AGRA. As I said, about 90 per cent are of the other type.

With regard to SNC Lavalin, you gave the example of the roof on that now-famous stadium. That is an example of a project manager who is very conscious of the risks. When you take on project management, you build in an element of profit for the risk that you take. In that case, they could not build in that element of profit and therefore did not go into it. I take my hat off to them. That is intelligent management. There is also compensation for that element of risk as project manager. You assume certainly responsibilities. However, we are talking about 90 per cent of the other types of contracts.

Mr. Carr-Harris: I would like to add that even if the turnkey design-build type contract, as was described by the senator, was more prevalent, it seems to me that the issue is the question of fault and payment for it. Even in the project management/design/build world, if the contractual matrix changes, the obligation and the duties change, and therefore fault will change. A design consultant responsible for a turnkey project will have trouble saying that he has no responsibility for the selection of some insolvent people and, therefore, the fault will be not 10 per cent but 50 per cent or 100 per cent. The fault system and the assessment of it can manage that change.

The point we are here about is a slightly different one — that is, no matter what the matrix, once the fault has been assessed based on the actual roles of the players in the piece, we say you should pay in accordance with your fault, not in accordance with how much money the plaintiff needs from the people who have it to give.

Senator Oliver: When you were talking about limitation periods you said, "When does the cause of action arise?" You said that for latent defects some people talk about infinity plus six years.

Are you asking that this committee look at proposed changes to provincial limitation acts? In what context were you raising that? Are engineers looking for some kind of shield on that as well?

Mr. Carr-Harris: I raised that, senator, not on the issue of trying to get limitation periods changed but only to insert it as a point of equity on the question of who should bear the risk of the insolvent defendant. Since these things can be ancient when fault

M. Franche: Primo, je souligne que plus de 90 p. 100, voire 95 p. 100 des contrats ne sont pas livrés clés en main. Il n'existe que deux sociétés aussi importantes que SNC-Lavalin qui, soit dit en passant, est un excellent membre de notre association.

En fait, son président était notre conférencier invité, la semaine dernière, lors de notre soirée de remise des prix.

Cependant, SNC-Lavalin est une entreprise de génie, d'approvisionnement et de construction, ce qui, j'en conviens, est très différent. La plupart des contrats ne sont pas des contrats clés en main. L'autre grande entreprise qui livre beaucoup de projets clés en main est Monenco-AGRA. Comme je l'ai dit, environ 90 p. 100 des contrats sont d'un autre genre.

Vous avez donné l'exemple du toit du stade maintenant fameux. Il illustre bien le gestionnaire conscient des risques. Quand on assume la gestion d'un projet, on inclut dans le coût un élément de profit pour le risque assumé. Dans le cas du toit du stade, SNC-Lavalin ne pouvait pas inclure cet élément de profit et elle a donc refusé de prendre le contrat. Chapeau! Voilà des gestionnaires intelligents. Le gestionnaire de projet prévoit une indemnité pour cet élément de risque. On assume certainement des responsabilités. Cependant, il est question ici des quelque 90 p. 100 de contrats qui sont d'un autre genre.

M. Carr-Harris: J'ajoute que, même si le contrat de conception-construction clés en main était plus courant, la question à l'étude me semble être la faute et qui en assume les frais. Même dans un monde où les projets sont gérés, conçus et construits par une seule société, si la matrice contractuelle change, les obligations et les responsabilités changent, de sorte que la répartition du blâme changera aussi. Le concepteur-ingénieur responsable d'un projet livré clés en main aura de la difficulté à nier sa responsabilité dans la sélection de certaines personnes insolvables. Par conséquent, sa faute sera non pas de 10 p. 100, mais de 50 p. 100 ou de 100 p. 100. Le régime de la responsabilité et son évaluation peuvent s'adapter à pareil changement.

Ce que nous tentons de faire valoir est légèrement différent. Quelles que soient les modalités contractuelles, une fois que la faute a été attribuée en fonction des rôles réels joués par les divers intervenants, nous croyons qu'il faut payer selon le degré de la faute, plutôt qu'en fonction de l'argent dont dispose les différents fautifs.

Le sénateur Oliver: Quand vous avez parlé des délais de prescription, vous avez demandé: «Pendant combien de temps a-t-on droit d'action?» Selon vous, pour des vices cachés, certains parlent d'une période infinie, plus six ans.

Êtes-vous en train de demander à notre comité d'examiner les changements projetés par les provinces à leur loi sur la prescription? Dans quel contexte soulevez-vous cette question? Les ingénieurs cherchent-ils à se prémunir contre ce genre d'action également?

M. Carr-Harris: J'en ai parlé, sénateur, non pas lorsqu'il était question de modifier les délais de prescription, mais seulement lorsque nous discutons de qui devrait assumer le risque des défendeurs insolvables. Comme ce genre de choses peut remonter

is determined, the determination of fault is really very rough justice. It is done because it has to be done.

We say that it is inequitable to make the design consultant pay 100 per cent of the damages after having been found to be 10 per cent at fault simply because other parties are long since dead, for example. It is time to look more equitably at the allocation of those losses rather than simply at paying off the plaintiff.

Senator Oliver: Are you asking the chair to consider that as one element of the equities?

Mr. Carr-Harris: Yes.

Senator Austin: Do you have any experience with choice of jurisdiction in terms of disputes in which your members are involved? In other words, do your members tend to seek arbitration as a way of resolving disputes, or is there a predilection to the courts? There are some minor variations in Canadian liability law. Do your members tend to choose, in arbitration, one jurisdiction over another?

Mr. Franche: We strive to use mediation rather than arbitration. Arbitration is more rigid.

Senator Austin: It applies laws.

Mr. Franche: We prefer mediation, or what we often call amicable dispute resolution, right at the beginning. There are certain jurisdictions in Canada which have a more expedient mechanism than others. British Columbia comes to mind. We have seen excellent examples there.

Mr. Carr-Harris: The industry is increasingly looking to the mediation mode as a means of alternate dispute resolution. Mr. Franche can confirm that the standard construction document now includes a process which calls for a mediation approach before anything else. It is very much the trend today in the industry.

The Chairman: I would ask you to give us some data when you can pull it together. We talked a bit about the increasing or decreasing frequency of lawsuits and claims. I presume that somewhere in your files you have empirical data on claims, settlements, and cost to the profession. Any data you have with regard to joint and several liability which would give us a quantitative feel for the size and frequency of settlements would be helpful to us.

Mr. Franche: As an association, we do not know of all the claims that exist.

The Chairman: I understand that.

Mr. Franche: We do have an insurance plan, and we know what happens there.

The Chairman: Anything that would give us a feel for the issue would be helpful.

Mr. Franche: You will understand that the statistics within that plan are very commercially sensitive because there are competi-

fort loin dans le temps, quand la faute est déterminée, l'attribution du blâme est en réalité une forme très inégale de justice. On le fait parce qu'il faut le faire.

Selon nous, il est injuste d'obliger le concepteur à verser tous les dommages-intérêts s'il n'a été jugé responsable que de 10 p. 100 de la faute simplement parce que, par exemple, les autres fautifs sont morts depuis longtemps. Le moment est venu de répartir plus équitablement ces pertes plutôt que de simplement indemniser la partie lésée.

Le sénateur Oliver: Êtes-vous en train de demander à la présidence de considérer cela comme un élément d'équité?

M. Carr-Harris: Oui.

Le sénateur Austin: Avez-vous une certaine expérience des différentes façons de régler les litiges qu'emploient vos membres? En d'autres mots, vos membres sont-ils enclins à faire appel à l'arbitrage pour régler les litiges, ou les tribunaux sont-ils leur moyen de prédilection? Il existe quelques variantes en droit canadien sur la responsabilité. Vos membres ont-ils tendance à choisir, pour régler des différends, un recours plutôt qu'un autre?

M. Franche: Nous nous efforçons d'avoir recours à la médiation plutôt qu'à l'arbitrage. L'arbitrage est plus rigide.

Le sénateur Austin: Il applique la loi.

M. Franche: Au départ, nous préférons la médiation ou ce que nous appelons souvent le règlement à l'amiable des litiges. Au Canada, certaines compétences prévoient un mécanisme plus de circonstance que d'autres. L'exemple de la Colombie-Britannique me vient tout de suite à l'esprit. Nous en avons vu d'excellents exemples, là-bas.

M. Carr-Harris: L'industrie se tourne de plus en plus vers la médiation comme un autre moyen de régler les différends. M. Franche peut vous confirmer que le contrat type de construction prévoit maintenant un processus qui mise avant tout sur la médiation. Elle est très à la mode actuellement, dans l'industrie.

Le président: Je vous demanderais de nous fournir des données à ce sujet quand vous aurez eu le temps de les réunir. Il a été brièvement question de la fréquence croissante ou décroissante des poursuites et des réclamations. Je suppose que, quelque part dans vos dossiers, vous disposez de données empiriques sur les réclamations, les règlements et le coût qu'ils représentent pour la profession. Toute donnée relative à la responsabilité solidaire qui pourrait nous donner une idée de l'importance et de la fréquence des règlements nous serait utile.

M. Franche: En tant qu'association, nous ne sommes pas au courant de toutes les réclamations.

Le président: J'en suis conscient.

M. Franche: Par contre, nous avons un régime d'assurance et nous avons toutes les données à son sujet.

Le président: Tout ce que vous pourrez nous fournir à ce sujet sera utile.

M. Franche: Vous comprendrez que les données statistiques relatives au régime d'assurance sont des renseignements commer-

tors to the ENCOM plan. I would have to consult on that point because of the commercial sensitivity.

The Chairman: I would not want to cause you a problem, but if you can help us with empirical evidence, that would be good.

Senators, I would like to respond to Senator St. Germain's question about the desirability of calling some insurance witnesses. In light of our discussions last night and today, I think we should do that. Senator Angus and I will consult later today about appropriate witnesses to deal with the question of the extent to which insurance is readily available and the extent to which this is an insurance-market problem as opposed to a genuine liability problem.

I thank both witnesses for appearing this morning. We appreciate that you took the time to be with us.

The committee adjourned.

ciaux à caractère très confidentiel parce que le régime ENCOM a des concurrents. Il faudra que je consulte à ce sujet.

Le président: Je ne tiens pas à vous causer des difficultés. Cependant, si vous pouvez nous fournir des données empiriques, ce serait bien.

Sénateurs, j'aimerais répondre à la question posée par le sénateur St. Germain au sujet de l'opportunité d'inviter des compagnies d'assurances à venir témoigner. Étant donné les délibérations d'hier soir et d'aujourd'hui, j'estime qu'il faudrait le faire. Le sénateur Angus et moi discuterons plus tard aujourd'hui des témoins que nous pourrions inviter à nous parler de la facilité avec laquelle on peut se procurer de l'assurance et de la mesure dans laquelle le problème en est un de marché de l'assurance plutôt que de véritable responsabilité.

Je remercie les deux témoins d'avoir répondu à notre invitation, ce matin. Nous vous savons gré d'avoir pris la peine d'être des nôtres.

La séance est levée.

1997 FINANCIAL INSTITUTION REFORM

LOWERING THE BARRIERS TO FOREIGN BANKS

Report of the Standing Senate Committee
on
Banking, Trade and Commerce

Chairman
The Honourable Michael Kirby

Deputy Chairman
The Honourable W. David Angus

October 1996

Ce rapport est disponible en français.

MEMBERSHIP

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, Jack, PC	*Lynch-Staunton (or Berntson, Eric)
*Fairbairn, Joyce, PC (or Graham, Alasdair B)	Meighen, Michael Arthur
Hervieux-Payette, Céline, PC	Perrault, Raymond, PC
Kelleher, James F, PC	Simard, Jean-Maurice
Kenny, Colin	St Germain, Gerry, PC
Kolber, E Leo	Stewart, John B

**Ex Officio Members*

Note: The Honourable Senators Poulin and Taylor were also present at various stages during the course of this study.

Staff from the Research Branch of the Library of Parliament:

Mr. Gerald Goldstein, Director of Economics Division.

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:

Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant.

Paul Benoit
Clerk of the Committee

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 21, 1996:

"The Honourable Senator Graham, on behalf of Senator Kirby, moved:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the papers and evidence received and taken on the subject during the First Session of the Thirty-Fifth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

THAT the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 12, 1996.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	Page
CHAPTER 1: INTRODUCTION	1
CHAPTER 2: FOREIGN FINANCIAL INSTITUTIONS POLICY	4
PART I: BACKGROUND	4
<i>The Foreign Bank Issue: An Introduction</i>	4
<i>Objectives of Foreign Financial Institutions Policy</i>	5
<i>The Current Situation with Respect to Foreign Banks</i>	6
<i>Definition of Terms to be Used in the Report</i>	9
PART II: WHITE PAPER PROPOSALS	11
<i>The White Paper Deposit Insurance Opt-Out Proposal</i>	11
<i>The White Paper Foreign Bank Policy Proposals</i>	12
<i>Impact of the Foreign Bank Entry Proposals on "Near Banks"</i>	13
<i>Impact of the Proposed Foreign Branch Policy on Other Financial Institutions</i>	14
<i>Impact of the Policy Proposals on Selected Financial Institutions</i>	14
A. Finance Companies	14
B. Financial Service Providers other than Finance Companies	16
<i>Issues Raised by the Policy Proposals on Foreign "Near Banks"</i>	20
PART III: FOREIGN BANK BRANCHES AND FOREIGN BANK SUBSIDIARIES	24
Foreign Branches vs. Foreign Subsidiaries	24
The American Situation with respect to Branches and Subsidiaries	25
The Situation in the United Kingdom with respect to Branches and Subsidiaries	26
PART IV: VIEWS OF THE COMMITTEE ON FOREIGN FINANCIAL INSTITUTIONS POLICY	27
A: <i>Views of the Committee on the Proposed Retail Funding Restriction</i>	27
B: <i>Views of the Committee on Foreign Bank Branches and Foreign Bank Subsidiaries</i>	28
Four Options for Public Policy Dealing with Foreign Banks in Canada	28
Analysis of the Four Options	28
Foreign Branching Meets the Objectives of Foreign Financial Institution Policy	30
Foreign Branching: Prudential Concerns	31

Steps Required To Implement the Committee's Proposals	33
Conclusions on the Foreign Bank Issue	35
Implications of the Committee Proposals for the Nine Specific Cases Described Above..	35
 CHAPTER 3: STRENGTHENING CONSUMER PROTECTION	 38
1. PRIVACY PROTECTION.....	38
2. THE COST AND AVAILABILITY OF FINANCIAL SERVICES	41
3. TIED SELLING.....	41
4. PREPAYMENT OF MORTGAGES	43
 CHAPTER 4: CORPORATE GOVERNANCE	 46
CHAPTER 5: CREDIT UNIONS AND THE WHITE PAPER	49
APPENDIX A: WITNESSES	52
APPENDIX B: BRIEFS	58

LIST OF RECOMMENDATIONS

PART II: WHITE PAPER PROPOSALS

1. The Committee recommends that, if the Government decides to ignore the Committee's advice and go ahead with the proposed foreign bank entry regime, the existing operations of foreign-owned financial firms in Canada, established prior to the formal adoption of a new policy, be grandfathered.

PART IV: VIEWS OF THE COMMITTEE ON FOREIGN FINANCIAL INSTITUTION POLICY

2. The Committee recommends that the Government adopt a policy toward foreign banks that will offer these institutions the options of running their operations in Canada through a foreign branch, or through a subsidiary, or through both a branch and a subsidiary.
3. The Committee recommends that the Government implement a foreign bank branching policy as quickly as possible.
4. The Committee recommends that OSFI have the power to require a foreign bank operating a branch in Canada to maintain some level of assets in a Canadian financial institution, that meets specified OSFI criteria, to cover the liabilities of the branch. Criteria should be spelled out that would trigger OSFI intervention, and require maintenance of assets in Canada in excess of liabilities.
5. The Committee recommends that, for prudential reasons, the Government set a threshold on the size of a foreign bank (some minimum level of assets) that would be permitted to operate branches in Canada. This threshold should be quite high.
6. The Committee recommends that any foreign bank allowed to establish a branch should be subject to regulation in line with international standards and in a manner acceptable to OSFI, before approval is given for the establishment of a Canadian branch. The branch should be subject to all the normal reporting, auditing and supervisory requirements established in regulations.

7. The Committee recommends that, in order to maintain a “level playing field”, foreign branches be subject to the same corporate and capital tax regime faced by domestic banks and the withholding tax on interest payments be replaced by this tax regime.
8. The Committee recommends that the Government put maximum effort into developing a complete foreign branching proposal in time for the 1997 amendments to the *Bank Act*.
9. If, however, it is not possible to accomplish this objective in time for the 1997 legislation, the Committee recommends that the *Bank Act* be amended, in the set of amendments to be passed by Parliament before March 31, 1997, to include the basic principle that foreign branching is to be permitted for foreign banks that intend to operate in the wholesale market only. The details should be left to regulation.
10. The Committee recommends that the amended sections of the *Bank Act* that will deal with foreign branching not come into force until the appropriate changes in the Winding-up Act are made. However, these changes could become law by the middle of 1998 if the Government assigned them the required priority.
11. The Committee recommends that, in addition, the Superintendent be given the power to waive the capital requirements and the corporate governance requirements for the Canadian subsidiaries of well capitalized foreign financial institutions that meet clearly specified criteria. The Superintendent must be satisfied that the objectives of consumer protection, a safe and sound financial system, and a level playing field would be satisfied if such a waiver is granted.

CHAPTER 3: STRENGTHENING CONSUMER PROTECTION

12. The Committee recommends speedy release of the draft Credit Information Regulations.
13. The Committee recommends no change in the rules requiring data processing to be carried on in a subsidiary.

14. The Committee recommends that the government adopt the amendment to section 416(5) of the *Bank Act* presented by the Independent Dealers Association, and that it amend the Acts governing other federally regulated financial institutions to prevent these institutions from engaging in tied selling practices which involve undue pressure on, or coercion of, the consumer.

CHAPTER 4: CORPORATE GOVERNANCE

15. The Committee strongly reiterates its recommendation from that report (Regulation and Consumer Protection in the Federally-Regulated Financial Services Industry: Striking a Balance):

That a majority of the directors of a federally chartered financial institution controlled directly or indirectly by a publicly traded holding company or a publicly traded financial institution be independent (as defined in the *Bank Act*) of the holding company or the parent financial institution.

16. The Committee is in full accord with the chartered accountants and adopts the CICA recommendation that

legislation explicitly address the interests of depositors and non-depositors and non-participating policyholders in defining the governance model and duties of directors.

17. Further, the Committee, having recently completed an extensive study of issues of corporate governance related to modernizing the Canada Business Corporations Act, views it as essential that the recommendations made in its August 1996 report, Corporate Governance, be made applicable to federally regulated financial institutions in Canada (excepting the co-operative credit associations). The standards of corporate governance should be at least as strong as those which apply to companies under the Canada Business Corporations Act.

CHAPTER 5: CREDIT UNIONS AND THE WHITE PAPER

18. The Committee recommends that CUCC and the provincial Centrals be permitted to aggregate their individual investments in a financial services provider to meet the control test specified in section 390.

"We should begin by welcoming full-scale competition in our domestic market from the banks of any nation that gives Canadian banks equal regulatory treatment.

Let me repeat that. What was once protection for the country has become a prison for our banks. I believe we should throw the doors wide open in both directions".

Matthew Barrett, Chairman and C.E.O. Bank of Montreal,
Group of Companies, Toronto, October 2, 1996

CHAPTER 1

INTRODUCTION

Following the release, in June of this year, of a Government White Paper, 1997 Review of Financial Sector Legislation, Proposals for Change the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce ("the Committee") undertook an extensive examination of the issues raised therein. Numerous written submissions and representations were received and public hearings were held October 1, 2, and 3 at which some forty witnesses appeared.

Three months before the White Paper was released, the Minister of Finance stated:

... we are currently reviewing the legislation governing financial institutions. We are doing so with a view to improving the framework that was established in 1992. We have concluded that the financial sector has yet to fully adjust to this framework. Therefore, the present restriction on banks selling insurance will be maintained.¹

Subsequently, the Department of Finance made it clear that the present restriction on banks leasing automobiles would be maintained as well.

Canada's current legislation dealing with federally regulated financial institutions was enacted in 1992. It contains a 5-year sunset clause. The Committee held hearings, in 1995, on the functioning of the 1992 legislation, issuing its **Interim Report on the 1992 Financial Institutions Legislation**, in August of 1995. No major changes to the legislation were called for at that time. The Committee noted however:

Competition is the goal of the deregulation process. Competition means more consumer choice and, ultimately, a more efficient financial services sector. Moreover, rapid and extensive globalization of the world's financial markets means that Canada cannot afford to fall behind in developing the full potential of its financial services marketplace - a sector of Canada's economy that has been traditionally a very important contributor to this country's international economic growth.²

(1) The Hon. Paul Martin, Minister of Finance, *House of Commons Debates*, March 6, 1996, p. 379.

(2) Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, *Interim Report on the 1992 Financial Institutions Legislation*, p. 12.

The White Paper was released in June 1996. It was very general, largely indicating issues that the Department of Finance intended to develop proposals on, or issues that the Department wanted to engage in consultation on. The issues dealt with in the White Paper are supposedly going to be addressed in amendments to the legislation governing federally regulated financial institutions. There are also a significant number of proposed technical amendments in the White Paper designed to bring the legislation up to date. These amendments must be passed by March 31, 1997, because existing legislation expires at that time.

The following two important announcements were made in the White Paper and may change the timing and pattern of financial services legislative reform going forward.

- 1) Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector will be established to provide advice to the Government on public policy issues related to the development of the appropriate framework for the financial services sector in the 21st century (p.7 and p.14); and,
- 2) the Department of Finance will establish an advisory committee to study fundamental issues related to the Canadian payments system. The advisory committee will provide input to the Task Force's work on the development of a suitable framework for the financial sector in the 21st century.

The key policy areas to be addressed by, and the members of, the advisory committee to study the payments system were announced on August 26, 1996. The members and mandate of the Task Force have yet to be announced.

The Committee intends to hold public hearings on the report of the Task Force.

Although it was expected that the White Paper would deal with "technical issues" only, leaving the more substantive questions to the Task Force, certain changes to the foreign bank entry regime were proposed that raised fundamental questions about public policy respecting foreign financial institutions wishing to do business in Canada.

Issues were raised in testimony before, and in submissions to, the Committee that convinced it of the need for a thorough examination of the issues related to the foreign bank entry regime and the need for the development of a new policy respecting foreign banks, wishing to do business in Canada. The Task Force may well have something to say about this issue when it reports. But the current system needs modification now to encourage foreign financial institutions that are currently operating in this country to expand their Canadian operations, rather than curtail them, as a number of them have been doing, and to attract new foreign financial institutions to Canada.

The preface to the White Paper signed by the Secretary of State (International Financial Institutions) states:

In this document, we are proposing a series of important amendments to the legislation ... Consultations will be held with consumers, the financial community and other interested parties to discuss proposals set out in this document.³

This document is thus clearly a White Paper; it outlines proposals only and is not formal government policy.

The Committee has approached the White Paper guided by the said statement of the Minister.

(3) 1997 Review of Financial Sector Legislation: *Proposals for Changes*, June 1996, Preface.

CHAPTER 2

FOREIGN FINANCIAL INSTITUTIONS POLICY

PART I: BACKGROUND

The Foreign Bank Issue: An Introduction

After a careful examination of the written submissions and the testimony, the Committee came to the conclusion that the policy recommendations with respect to the foreign bank entry regime, which are contained in the White Paper, are seriously flawed.

Further, the specific proposals on foreign financial institutions which are contained in the White Paper do not appear to be linked to explicit policy goals. This makes it difficult to evaluate them against other policy alternatives.

Indeed, if there is to be meaningful debate on the direction that policymakers want the Canadian financial services sector to take, a clear set of policy goals, and the link between these goals and the proposed policy, needs to be drawn. We present a set of explicit policy goals and then draw such a link in this Report.

In this Report, the Committee outlines four options for public policy dealing with foreign banks that may wish to set up operations in Canada. The Committee then selects its preferred one of the four - one that will ease the entry of foreign banks into Canada - explains why it is the preferred alternative and discusses the steps necessary to implement the Committee's recommendation.

The Committee has, in the past, made specific policy recommendations that were subsequently adopted, either unchanged or with minor modification, by the Government of the day, regardless of which political party was in power. For example, in its 1986 report, *Towards a More Competitive Financial Environment*, the Committee recommended that:

where one financial institution has a controlling interest in another financial institution operating in a different pillar, either the institution itself or its affiliate must have 35 per cent of its shares publicly traded.⁴

(4) Senate Banking Trade and Commerce Committee, *Towards a More Competitive Financial Environment*, 1986, Recommendation 43.

It also recommended that:

non-financial institutions should be able to engage in financial activities provided they do so through a financial holding company structure. Either the financial holding company must have 35 per cent of its shares publicly traded or else all of its subsidiaries must have 35 per cent of their shares publicly traded.⁵

These recommendations were adopted in their entirety by the Government.

Similarly, most of the Committee's recommendations with respect to the legislation governing the insurance industry, which were developed following hearings into the collapse of Confederation Life in 1994, were adopted by the current Government.

The Committee is hopeful that the recommendations in this Report will similarly be implemented by the Government.

Objectives of Foreign Financial Institutions Policy

To understand why the entry of foreign financial institutions into Canada is important, we must ask what features we want to see in the Canadian financial system; that is, what goals we should establish for public policy toward the Canadian financial system.

In the White Paper, the Government has outlined desired features for the Canadian financial system: efficiency, effectiveness and stability. The Government asserts that the current system offers, for the most part, a good balance between competition and the stability of financial institutions.

Adjustments to the current system are then proposed in the White Paper with a view to strengthening consumer protection, easing the regulatory burden on financial service providers and keeping the legislation up-to-date. Clearly, the latter two are not ultimate policy goals; they are means to achieving the policy goals of consumer protection, systemic stability, and competition (including, a level playing field).

In addition, given the globalization of financial markets and the critical role of the financial services sector in economic growth, government policy must be designed to ensure that the federal government plays the key legislative and regulatory role with regard to the financial services sector.

It is also essential that financial institutions policy foster an environment which enables world class financial institutions to be headquartered in this country. Such institutions are essential

(5) *Ibid.*, Recommendation 46.

to promote economic growth and to ensure that Canadian consumers and businesses have access to a full range of financial services.

With these policy goals specified, questions such as:

Should the entry of foreign banks into Canada be encouraged?

Should the barriers to such entry be lowered?

Should foreign investment in the non-bank financial services sector be encouraged?

Would encouraging foreign entry in the financial services sector give added liquidity or added competition?

can be meaningfully discussed.

Within a policy framework designed to meet the policy goals of consumer protection, stability and competition, there are several objectives, that the Committee believes should be applicable to the regime for foreign financial institution entry into Canada, namely:

- (1) ensuring safety and soundness,**
- (2) protecting consumers,**
- (3) enhancing service offerings, and**
- (4) promoting a reasonably level playing field with Canadian financial service providers.**

It is against these stated objectives that the Committee believes that the policy proposals in the White Paper, and the alternate proposals outlined below, should be judged.

The Current Situation with Respect to Foreign Banks

The 1967 *Bank Act* prohibited the establishment of foreign-controlled banks in Canada. The provinces did not, however, impose similar restrictions. Consequently, many foreign banks carried on lending and other financial activities in Canada through wholly-owned, provincially regulated, trust company subsidiaries, finance company subsidiaries and so forth.

The 1980 *Bank Act* reversed the 1967 prohibition on foreign-controlled banks. It required a foreign bank to conduct financial activities in Canada through a Schedule II bank, incorporated and regulated under the *Bank Act*.

Banks in Canada are today classified into two broad groups: Schedule I, for which no shareholder may own more than 10 per cent of the shares outstanding, and Schedule II, which may have directly dominant shareholders.

The "big six" banks - Bank of Montreal, Bank of Nova Scotia, CIBC, National Bank, Royal Bank, and Toronto-Dominion Bank - are Schedule I banks. ABN AMRO Bank Canada, the

Hong Kong Bank of Canada, the Bank of America Canada and Deutsche Bank Canada, are examples of foreign bank subsidiaries currently operating in Canada as Schedule II banks; the Laurentian Bank and the Manulife Bank of Canada are examples of domestic Schedule II banks.

There are presently 45 Schedule II foreign banks operating in Canada, down from a high of 59 nine years ago.

With the exception of the Hong Kong Bank of Canada, the foreign-owned Schedule II banks concentrate on corporate markets, with their core customer base usually comprising companies based in their home countries. The Hong Kong Bank of Canada has chosen to compete with domestic financial institutions for the business of the small depositor.

The term “foreign bank” in the *Bank Act* is very broad, covering any entity (regardless of what kind of business it is engaged in) that controls, or is controlled by, a foreign bank or any entity that would be engaged in “the business of banking” if it was in Canada. That foreign bank can be anywhere in the world. It can be any size.

Specifically, according to section 2 of the *Bank Act*, a “foreign bank” means:

an entity incorporated or formed by or under the laws of a country other than Canada that

- (a) is a bank according to the laws of any foreign country where it carries on business,
- (b) carries on a business in any foreign country that, if carried on in Canada, would be, wholly or to a significant extent, the business of banking,
- (c) engages, directly or indirectly, in the business of providing financial services and employs, to identify or describe its business, a name that includes the word “bank”, “banque” or “bancaire” ...
- (d) engages in the business of lending money and accepting deposit liabilities transferable by cheque or other instrument,
- (e) engages, directly or indirectly, in the business of providing financial services and is affiliated with another foreign bank,
- (f) controls another foreign bank, or
- (g) is a foreign institution, other than a foreign bank within the meaning of any of paragraphs (a) to (f), that controls a bank named in Schedule II, but does not include a subsidiary of a bank named in Schedule I.

Also, according to section 409 of the *Bank Act*, the “business of banking” includes:

- (a) providing any financial service;

- (b) acting as a financial agent;
- (c) providing investment counselling services and portfolio management service; and
- (d) issuing payment, credit or charge cards and, in cooperation with others including other financial institutions, operating a payment, credit or charge card plan.

Such broad definitions of “foreign bank” and the “business of banking” preserve federal oversight over banking and should not, in the Committee's view, be changed at this time.

What matters from a policy point of view is how different types of foreign banks and banking activities are classified, how the classification depends on who the foreign bank is and the business activities which the foreign bank wants to carry on in Canada, and what regulatory regime, if any, applies to them.

In practice, the Canadian government has granted foreign bank subsidiary charters only to foreign banks that are regulated commercial banks in their home jurisdiction (with the one exception of American Express which was granted a Schedule II charter in 1990).

Under the *Bank Act*, if a “foreign bank” proposes to set up a non-bank affiliate in Canada (such as a finance company), then it must first obtain the consent of the Governor in Council under section 521(1) of the *Bank Act* and often make specific undertakings to OSFI.

According to section 521:

Unless the consent of the Governor in Council, by order, is obtained, a foreign bank shall not directly or indirectly

...

- (a) acquire or hold shares of or ownership interests in a Canadian entity whose principal activity in Canada consists of any activity referred to in any of subparagraphs 518(3)(a)(i) to (v) in such number
- (b) acquire or hold all or substantially all of the assets of a Canadian entity whose principal activities in Canada consists of any of the activities referred to in subparagraphs 518(3)(a)(i) to (v).

Subparagraphs 518(3)(a)(i) to (v) include:

- (i) providing any services that a bank is permitted by this Act to provide in Canada,
- (ii) providing fiduciary services,
- (iii) performing the function of an investment dealer, stock broker, investment counsellor or portfolio manager,

(iv) the business of insurance, including the function of an insurance agent or broker .

In practical terms, this means that such "foreign bank" must obtain the support of the Superintendent of Financial Institutions to gain entry, even though its resulting Canadian business is not regulated by OSFI.

The situation is not the same if a foreign entity that does not fall under the definition of a "foreign bank" in the *Bank Act* (a company like Microsoft , for example) proposes to set up an unregulated financial services firm (such as a finance company); it need not first obtain the permission of the Governor in Council or OSFI. It can simply establish the firm, respecting whatever other federal or provincial laws might be applicable. The legislation governing federally chartered financial institutions does not apply since the parent is not a "foreign bank".

There is another hurdle facing a "foreign bank" if it tries to set up a non-bank affiliate in Canada and if it does not want that affiliate operated as a federally regulated financial institution. In order to obtain OSFI support for an application to the Minister, under section 521, to operate such a non-bank affiliate, "foreign banks" have, as a matter of policy, heretofore been required to agree to a restriction on how such a non-bank affiliate will be able to raise funds. It must not finance itself by taking deposits, or by issuing securities in Canada, other than securities in minimum subscriptions of not less than Cdn. \$200,000. Further, the securities, if debt securities, must be in denominations of not less than Cdn. \$100,000. These restrictions - the limits of \$200,000 and \$100,000 - are called the retail funding restrictions.

These restrictions have been in place, or enforced in this general form, since the early 1990s. However, more and more, what was a clear dividing line (between deposits and marketable securities) is becoming blurred in the market place as these entities, for example, issue marketable securities in small denominations (sometimes as small as \$2,000).

Definition of Terms to be Used in the Report

Before proceeding to discuss the White Paper proposals, the Committee wants to ensure that the terminology to be used in the Report is clear.

First, there is the term "branch". Section 2 of the *Bank Act* states that a "branch in respect of a bank, means an agency, the head office and any other office of the bank". (*Bank Act*, p.2) In "everyday" usage, Canadians think of a branch as one of the many local offices of a chartered bank that takes deposits, arranges mortgages, takes utility payments and so forth. This will be referred to in the Report as an **office** of a retail bank and **not a branch**.

A foreign bank branch, in this Report, will mean the Canadian operation of a foreign bank, which is not incorporated as a subsidiary (i.e., a Schedule II bank). Other than the Hong Kong Bank of Canada, which has chosen to compete in the retail market and which has offices in many different locations, most foreign banks have a very small number of offices in Canada.

A bank which restricts itself to corporate markets and does not compete for retail deposits is a wholesale bank. Almost all foreign-owned Schedule II banks in Canada are "wholesale" banks. (The American definition of a wholesale bank could be adopted in Canada. In the United States the Federal Deposit Insurance Corporation and the Office of the Comptroller of the Currency have defined a nonretail deposit, or wholesale deposit, as, in general, a deposit of over \$100,000.⁶

The "business of banking" defined in the *Bank Act* (presented earlier) is very broad and clearly covers a wide range of financial institutions. One of the leading textbooks on the Canadian financial system defines:

*a near bank [as] a financial intermediary, not chartered as a bank, which raises a major portion of its operating funds by issuing liabilities that are close, if not perfect, substitutes for the major liabilities of the chartered banks, that is, personal savings deposits and time deposits.*⁷

This definition would cover cooperative banks, trust companies, mortgage loan companies and government savings depositories.

Beyond these institutions, there are numerous limited purpose, non-deposit taking financial institutions, such as finance companies and asset-based lenders. **The White Paper has defined non-deposit-taking financial institutions such as these as "near banks". We will use the White Paper definition in this Report.**

Finally, the Committee will also employ the term "real bank". According to academic economists:

*In the most general sense, all financial institutions that accept from the public deposits payable on demand or in a short time are banks.*⁸

The Committee will not use such a broad meaning for "real banks". Otherwise, institutions such as trust companies would be included. By "real banks", the Committee means those institutions that accept from the public deposits payable on demand and that are regulated as banks.

(6) U.S. General Accounting Office, *Foreign Banks*, February, 1966, p. 17.

(7) R.A. Shearer, J.F. Chant, and D.E. Bond, *Economics of the Canadian Financial System*, 3rd ed., Scarborough, Prentice Hall Canada, 1995, p.343.

(8) *Ibid*, p.294

PART II: WHITE PAPER PROPOSALS

The White Paper Deposit Insurance Opt-Out Proposal

In the White Paper, the Government indicated that it is working on a proposal to permit financial institutions that do not take retail deposits to "opt out" of CDIC coverage, as long as they are not affiliated with another CDIC member. The criteria that the White Paper suggests could be used to qualify for the exemption are the size of deposits and the type of depositor, or some combination of both.

Institutions that specialise in serving large corporate customers whose deposits are well in excess of the \$60,000 maximum for insurable deposits would be the target of this exemption.

The Schedule II Foreign Banks' Executive Committee proposes that:

the appropriate threshold above which deposits should be considered "wholesale" is \$100,000. [This definition] is consistent with the definition of "wholesale deposit" in the United States, and will be large enough that it is very probable that the depositor is a sophisticated investor who does not require the same degree of protection as the average "retail" depositor.

[In addition] an "exempt institution" will, theoretically be able to accept some "retail deposits" if, in total, these deposits do not exceed a specified percentage of its average deposits [suggested at 5 per cent].⁹

This "5 per cent" is "to enable an "exempt institution" to provide existing private banking services to sophisticated customers."¹⁰

The Schedule II banks also propose that the Minister of Finance "have a "public interest" veto over the issuance of an exemption certificate to an existing CDIC member."¹¹

Both the Schedule II banks and the Canadian Bankers Association address a number of other issues that must be resolved before an opt-out procedure can be put in place.

One important issue is how the CDIC's accumulated deficit will be allocated to institutions that opt out. An "exit fee" could be calculated by using the premiums received by CDIC relative to its deficit. Another key issue is the issue of membership in the Canadian

(9) Schedule II Foreign Banks Executive Committee of the Canadian Bankers Association, *Letter to Department of Finance*, 30 April 1996, p. 2.

(10) *Ibid.*, p.3.

(11) *Ibid.*, p.3

Payments Association; currently, deposit insurance is a criterion for such membership. What access to liquidity will exempt institutions have?

These questions as well as transition procedures call for the development of specific proposals by the Department of Finance. **The Committee supports the principle of deposit insurance opt-out (as it did in its November 1994 Report, Regulation And Consumer Protection In The Federally-Regulated Financial Services Industry: Striking A Balance) but will want to review the proposals once they have been made public.**

The White Paper Foreign Bank Policy Proposals

The White Paper proposes several changes in the treatment of "foreign banks" wishing to operate in Canada. Some of these involve welcome deregulation; others cause the Committee some concern.

First, a "foreign bank" which owns a Schedule II bank would no longer be required to hold other financial institutions through its Schedule II bank.

Second, "foreign banks", which operate "wholesale banks" in Canada, would benefit from being able to opt out of CDIC coverage. At this point there is no legislative or regulatory definition of a wholesale bank. The White Paper indicates that the criteria to be applied could include the size of the deposit (e.g., over \$100,000) and the type of depositor (e.g., corporation, non-resident).

Third, the White Paper then defines a new concept, "near banks". These are "entities which do not generally take deposits, are not regulated as banks in their home jurisdiction, but provide one or more banking-type services (e.g., consumer loans)."¹²

Foreign "near banks" would be allowed to hold a non-bank affiliate in Canada which is not a federally regulated financial institution, and "once they have received approval under the *Bank Act* to enter the Canadian market, no further approvals would be required provided that their unregulated activities remain outside of retail funding [defined as the use of securities in denominations of less than \$100,000]."¹³

Fourth and lastly, regulated foreign banks, "entities which are regulated as banks in their home jurisdiction and for whom banking services constitute a large part of their operations," will be permitted to carry on activities in Canada **only through subsidiaries that are federally regulated financial institutions.**¹⁴ Thus a regulated foreign bank will no longer be permitted to

(12) *White Paper*, p.22.

(13) *Ibid*, p.22.

(14) *Ibid*, p.22.

set up, under section 521, a non-bank affiliate which is not a subsidiary and which is not a federally regulated financial institution. An exception is made for securities activities which are subject to provincial regulation.

The Committee supports the initiatives set forth in the White Paper to ease the regulatory burden on foreign financial institutions operating in Canada. But the Committee is concerned with the White Paper proposals for "near banks".

These proposals are not accompanied by a clear policy rationale.

The lack of a clear set of policy objectives against which to judge the merits of the White Paper proposals has led the Committee to propose its own set of policy objectives (as described earlier) and to judge the White Paper proposals, and the Committee's own proposals, against these objectives.

Impact of the Foreign Bank Entry Proposals on "Near Banks"

The effect of the White Paper's proposed foreign bank entry policy would be to create four classes of "near banks".

- Class 1. There would be Canadian-owned "near banks" which will not be subject to federal rules under the federally chartered financial institutions legislation. No retail funding restrictions would apply to these "near banks". These "near banks" will, in effect, be unregulated as far as OSFI is concerned.
- Class 2. There would be foreign-owned "near banks" for which the foreign owner would fall under the *Bank Act* definition of a "foreign bank" and is classified by OSFI as a "real" foreign bank; such institutions would have to set up a federally regulated financial institution in Canada in order to operate a "near bank" subsidiary in Canada (since section 521 exemptions would no longer be allowed for foreign "real" banks). Retail funding restrictions would not apply to the "near bank".
- Class 3. There would be foreign-owned "near banks" for which the foreign owner falls under the *Bank Act* definition of a "foreign bank" but would be classified by OSFI as a foreign "near bank"; such institutions would be allowed to hold a non-bank financial institution, including a domestic "near bank", without the institution having to be a federally regulated financial institution in Canada. Governor in Council approval would be required and retail funding restrictions would apply.
- Class 4. There would be foreign-owned "near banks" for which the owner will not fall under the *Bank Act* definition of a "foreign bank" or a foreign "near bank". In this case, the foreign "near bank" would be able to operate a non-bank financial institution or a domestic "near bank" without Governor in Council approval. There would be no retail funding restrictions.

Impact of the Proposed Foreign Branch Policy on Other Financial Institutions

The reality is, as detailed below, that there is a wide spectrum of types of financial institutions that want to come to Canada, ranging from fully regulated foreign banks to largely unregulated foreign financial service providers. Any one of these types of financial institutions may wish to conduct various types of businesses in Canada ranging from full service retail and/or wholesale banking activities, to limited purpose operations with or without taking deposits from the retail public.

This creates a range of cases for policymakers to deal with. The priority to be attached to the objectives of foreign bank policy outlined earlier differs among these various cases. For example, consumer protection is of less relevance for limited purpose entities with no retail deposits. However, level playing field issues vis-à-vis Canadian banks may be very important in cases where the foreign financial institutions are owned by foreign banks that are fully regulated in their home jurisdiction.

At one end of the spectrum are the cases of foreign "real" banks that want to own full service retail and wholesale banking operations in Canada. They were not an issue addressed in the White Paper or in the hearings before the Committee. As well, "real" foreign banks, with regulated Schedule II banking subsidiaries in Canada, but who do not take retail deposits (generally defined as deposits of less than \$100,000), will benefit from the White Paper proposal to exempt them from CDIC coverage and the attendant CDIC rules (because they only take wholesale deposits over \$100,000). **The Committee strongly supports this proposal** (which was discussed in more detail earlier in the report).

At the other end of the spectrum are emerging situations where foreign banks or other foreign financial service providers may wish to provide financial services in Canada having only a minimal a physical presence in Canada. The Committee heard testimony from one such financial institution. This raises issues that go beyond the options described in White Paper; they are discussed later in the Report.

Much of the testimony before the Committee concerned the treatment of a limited part of the spectrum - those institutions identified as "near banks".

Impact of the Policy Proposals on Selected Financial Institutions

A. Finance Companies

The finance company industry in Canada will be discussed first. This industry includes firms such as Trans Canada Credit, Associates Financial of Canada, Avco Financial Services of Canada, Beneficial Canada, Household Financial Corporation, Transamerica Financial Services and Superior Acceptance.

For those owned by foreign firms that fall under the *Bank Act* definition of a "foreign bank", whether or not the parent firm is required to set up a Schedule II bank in Canada appears to be arbitrary in that the White Paper proposal leads to firms in the same business in Canada being treated markedly differently solely on the basis of their parentage.

Consider the following examples:

1. Norwest Financial, Inc., a U.S. consumer finance company, acquired Trans Canada Credit Corporation from the insolvent Central Guaranty group in 1992. It needed the permission of the Governor in Council to complete this transaction because Norwest Corp. (parent company of Norwest Financial) and Norwest Financial are registered and regulated under the Bank Holding Company Act of 1956 in the United States; Norwest Financial owns a bank in the United States; Norwest Corp. owns a number of banks in the United States. Therefore, Norwest is a "foreign bank" under the *Bank Act*.

According to Norwest Financial, Inc.:

*Based on our correspondence from and discussions with representatives of the Department of Finance and OSFI, it appears that Norwest Financial would be treated as a "regulated foreign bank" rather than a "near bank". The result is that Trans Canada would be required to become a regulated federal financial institution, either a Schedule II bank or a loan or trust company under the Trust and Loan Companies Act.*¹⁵

This is an example of a Class 2 "near bank".

2. Household Financial Corporation (HFC) has been operating in Canada since 1928. It is ultimately owned by Household International, Inc., a publicly owned multinational corporation. Household International is defined under the Bank Act as a foreign bank principally because of its credit card operations which, under American law, must be undertaken through a limited purpose bank.

According to the HFC submission, because Household International does not involve "true commercial banking operations, a significant branch network and the gathering of retail deposits from individuals ..."

Household International ... would be defined, quite appropriately, as a near bank and its principal operations in Canada would be

(15) Norwest Financial, Inc., *Submission to the Department of Finance*, August 26, 1996, p.6.

subject to the proposals outlined in the White Paper for near banks.¹⁶

HFC believes that, under the proposed policy, it will be a Class 3 "near bank", although a case can be made that it belongs in Class 2 since Household International is a "foreign bank".

3. Beneficial Canada is a subsidiary of Beneficial Corporation, which is covered by the definition of "foreign bank" in the *Bank Act*. Beneficial Corporation owns banks in the United Kingdom, in Germany and in the United States. According to its submission to the Department of Finance, Beneficial expects to be covered by the definition of a "near bank" and thus will not have to set up a regulated foreign bank.

Beneficial expects to be a Class 3 "near bank" under the proposed policy. It is not at all clear why it would not fall into Class 2.

4. Avco Financial Services Canada has been operating in Canada since 1954 and has been controlled by Avco Financial Services of Costa Mesa, California since 1964. The latter is a subsidiary of Textron Inc. of Rhode Island. Textron is classified as a "foreign bank" under the *Bank Act* because Textron owns a bank. This could cause Avco Canada to become a Class 2 'near bank', although there is a very strong case that it should be in Class 3.

Avco expects to be a Class 3 "near bank" under the proposed policy.

B. Financial Service Providers other than Finance Companies

1. GE Capital Canada is a subsidiary of General Electric Capital, an American company which has operated in Canada since 1937. It engages in financial services such as equipment leasing and financing, auto leasing, railcar leasing, retail sales financing, commercial and industrial project funding and commercial real estate financing. It owns several regulated financial institutions in the United States and Europe, including banks. Its Canadian subsidiary, GE Capital Canada, offers a wide range of financial services.

According to the Norwest Financial submission,

... because GE capital is owned by an industrial conglomerate, it apparently will be a "near bank" and, accordingly, would not be required to offer its services through a regulated financial institution.¹⁷

GE Capital expects to be a Class 3 "near bank" under the proposed policy. Given the treatment of Norwest however, GE Capital could fall into Class 2.

(16) Household Financial Corporation, *Submission to the Department of Finance*, September 23, 1996, p.2.

(17) Norwest Financial Corporation, *Submission*, p. 13.

2. Capital One Financial Corporation is in the business of issuing credit cards in the United States and in the United Kingdom. Capital One owns a bank in the United States and in the United Kingdom. In March of 1996, Capital One received Governor in Council consent to operate a credit card business in Canada. It was granted a certificate of registry under the *Investment Companies Act* (Canada) to enable it to qualify for membership in MasterCard. The statute was subsequently repealed, but Capital One was "grandfathered" by MasterCard.

Now, however, "Capital One has been given preliminary notification by officials of OSFI that it may be a "regulated foreign bank" for purposes of the proposal contained in the White Paper ... and thus will not be permitted to offer credit card services through a non-bank affiliate. Instead, it will be required to establish federally regulated financial institution such as a Schedule II bank (or trust company under the *Loan and Trust Companies Act*) if it still wished to offer such services in Canada." ¹⁸

Thus, Capital One is under the impression that it will have to become a Class 2 "near bank" under the proposed policy. An argument could certainly be made, however, to assign it to Class 3, which is what Capital One expected when it was given Governor in Council approval to operate in Canada in March of this year.

3. CoreStates, a bank holding company in the United States which owns CoreStates Bank, controls two financial sector players in Canada, Congress Canada and Cashflex.

Congress Canada, an asset-based lender, is a direct wholly-owned subsidiary of Congress Financial Corporation, a California corporation which is controlled by CoreStates. Congress U.S. (which operates independently of CoreStates Bank) and CoreStates received Governor-in-Council approval for the establishment of Congress Canada in 1994.

Congress Canada is not a bank; it lends to businesses that are unable to obtain sufficient credit facilities from conventional lenders. Thus, Congress Canada is in a situation which is similar to Avco with respect to the U.S. parent.

Cashflex is a wholly-owned subsidiary of CoreStates which also operates independently of CoreStates Bank. CoreStates received Governor-in-Council permission to establish Cashflex in December, 1995.

Cashflex processes financial information but does not directly engage in the business of financial services. For example, it physically sorts and records payments made to a Schedule I bank's customers, such as cable, gas and hydro companies, and updates customer records. It does no cheque clearing.

CoreStates believes that it will have to set up a Schedule II bank in Canada if it wants to continue to operate Congress Canada and Cashflex. However, Congress' major competitors, GE

(18) Capital One Financial Corporation, *Submission*, August 29, 1996, p.7.

Capital, Penfund, CCFL, and First Treasury, will not be subject to such a requirement and thus will not have to incur the same costs as CoreStates to operate as an asset-based lender in Canada. This will place Congress Canada at a competitive disadvantage.

Similarly Cashflex would be placed at a competitive disadvantage to its competitors such as EDS and FiServe.

Congress Canada and Cashflex argue that these restrictions are inconsistent with Canada's obligations under the NAFTA and have obtained legal opinions to support their position. The Committee did not explore and, therefore, took no position on this issue.

Further, each company undertook a considerable investment to set up operations in Canada based on the regulatory policy in place prior to the White Paper. Each argues that it has been operating "in good faith" and that the policy change proposed in the White Paper imposes unreasonable costs on it. Thus they argue that, at the very least, they should be grandfathered. But they appear to believe based on the type of business they are in, and the rules governing their competitors, that Cashflex should be in Class four and Congress Canada, in Class 3.

Nevertheless, it appears that, under the White Paper, Congress and Cashflex will be Class 2 "near banks".

4. **Valley National Bank** is an American retail and commercial bank that is particularly interested in retail lending, especially automobile lending. It indicated an interest in participating in Canadian consumer markets and was advised by OSFI, in 1994, "that we should consider simply establishing a finance company rather than a Schedule II bank since our Canadian business plan was very focussed on consumer lending."¹⁹

In November of 1995, Valley National received section 521 consent and immediately commenced Canadian business. It appears from the White Paper that "the consent that was recently given to us will be revoked and we will be forced to carry on business in Canada through a Schedule II bank."²⁰ Valley Bank proceeded in good faith based on the advice it was given. A reversal of the initial decision could have a significant negative impact on the organisation.

Again, Valley National would argue that if the proposed policy change is made, its current business should be grandfathered. Moreover, it believes it should be in Class 3 rather than Class 2, which is where the White Paper policy would appear to put it.

5. **Wells Fargo**, a major American bank, is interested in making an application under section 521 of the *Bank Act* for permission to set up a small business lending operation in Canada. The business would be carried on almost entirely from Wells Fargo's home office in the United States mainly through mail and telemarketing. There will be no branches or significant physical presence in Canada.

(19) Valley National Bank, *Submission to the Senate Banking Committee*, 30 September 1996, p.2.

(20) *Ibid*, p.1.

In its response to the Wells Fargo submission, OSFI stated:

*"... the June 1996 White Paper does address a proposed modification to the entry policy pertaining to regulated foreign banks that wish to carry on financial services activities in Canada. The entry policy would permit Wells Fargo to carry on its proposed financial services activities in Canada only through a subsidiary that is a federally regulated financial institution. Consequently, OSFI is not prepared to recommend that Wells Fargo be permitted to establish a non-bank affiliate pursuant to section 521 of the Bank Act."*²¹

Clearly, under both the existing policy and the proposed White Paper policy, Wells Fargo is a Class 2 "near bank".

The Committee is not satisfied that a meaningful distinction can be made between a number of the companies which would be assigned to class 2 (Norwest, Congress and Cashflex, Capital One) and others which would be assigned to class 3 (Avco, Beneficial, HFC, GE Capital). The Committee believes that this inability to make a meaningful distinction would result in a playing field which is less level, rather than more level, when compared to the existing situation. Thus the proposed policy fails to meet one of the objectives of foreign financial institutions policy described earlier.

However, if the policy proposed in the White Paper were to be put into effect, the criteria that are used to decide whether a foreign financial institution is a "real bank" or a "near bank" should be made clear by OSFI. Moreover, these definitions must be seen to be fair and reasonable to all concerned.

If, in spite of the arguments made in this report against the White Paper proposal on foreign financial institutions, the Government decides to proceed with the proposals anyway, the policy should not be applied retroactively. **The Committee has consistently expressed its opposition to any retroactive application of policy.** Those institutions that proceeded in good faith to establish operations in Canada, satisfying all the rules that they were faced with, should not subsequently find that the ground rules changed, and find that they have to incur significant added costs that they did not expect when they made the decision to enter Canada.

- 1. The Committee recommends that, if the Government decides to ignore the Committee's advice and go ahead with the proposed foreign bank entry regime, the existing operations of foreign-owned financial firms in Canada, established prior to the formal adoption of a new policy, be grandfathered.**

(21) Wells Fargo, *Letter from OSFI*, September 24, 1996.

Issues Raised by the Policy Proposals on Foreign "Near Banks"

The preceding nine illustrative examples show, among other things, that the White Paper proposals fail to meet the level playing field objective of foreign financial institution policy, as well as restricting the range of financial services available to Canadian businesses and concerns, thus failing to meet another of the Committee's objectives of foreign federal institution policy. It is for these reasons, in addition to others given below, that the Committee rejects the White Paper's foreign bank proposals.

The White Paper proposals also raise the following six important issues:

1. Can a meaningful distinction be drawn between companies offering the same type of financial service in Canada just because their owners are in different types of business?

The definition of "foreign bank" in the *Bank Act* covers a wide range of foreign financial institutions from "real" banks (deposit takers whose customers can write cheques on their deposits) to non-bank financial service providers under the policy proposed in the White Paper, who provide very limited services. Whether a "foreign bank" will be required to set up a Schedule II bank in Canada in order to operate a non-bank company will depend on whether OSFI classifies the "foreign bank" as a "real bank" or a "near bank"? Are there criteria for making this classification that make sense?

Trans Canada Credit, Avco, Beneficial and HFC carry on the same activities in Canada, yet it appears that the owner/parent of Trans Canada Credit will have to set up a Schedule II bank while the parents of the others will not need to do so.

Norwest Financial argues that:

the source of the problems with the real bank/near bank distinction is that it attempts to impose a pre-conceived institutional classification on competitors rather than regulating them by the services that they provide in the relevant market. It is difficult to see the relevance of the fact that a financial service provider in Canada is owned by a financial services provider in the United States, rather than an industrial company, to the proper form of regulation in Canada. ... What should matter is the type of financial services that the company offers in Canada. ²²

2. Does the proposed policy of imposing different conditions on the foreign owners of non-bank companies offering similar financial services in Canada create competitive imbalances?

(22) Norwest Financial Corporation, *Submission to the Department of Finance*, August 29, 1996, p. 13.

For those foreign institutions that are required to set up a Schedule II bank, even though their intention is to offer limited, non-deposit-taking services, the costs are significant (e.g., initial capital requirements, corporate governance provisions, etc.). This will put them at a competitive disadvantage relative to institutions offering the same services that are not required to incur similar costs because they do not have to be Schedule II banks. On the other hand, domestic federally regulated federal institutions must also compete with the unregulated non-bank firms. How to ensure that a level playing field exists in all segments of the financial services market is an extremely complex matter.

For those institutions required to set up a federally regulated financial institution, and whose operation is critically dependent on low costs of delivering the service, such as Capital One or the Wells Fargo small business operation, the regulatory requirement to set up a federally regulated financial institution in Canada can make the operation non-competitive. The question then becomes; do the benefits of imposing the federally regulated financial institution requirement offset the potential costs of not having these operations go forward in Canada?

Further, in the case of Capital One, institutions such as Canadian Tire and GE Capital have been granted rights to issue Master Card credit cards in Canada but they are not subject to regulation as financial institutions, and hence not subject to the costs which Capital One would face.

3. Will the application of the proposed policy create problems for firms that have been acting in good faith, making investments based on commitments made to them by the Canadian Government? And, also, should existing operations be grandfathered?

Norwest Financial argued that Norwest has expanded its operations "in good faith reliance on the approval granted by the Canadian Government." It received approval of expansion of its activities as recently as February of 1996. "Never once was there any suggestion made by the Department of Finance or OSFI that the ground rules would be changed in the manner suggested by the Foreign Bank proposals in the White Paper to create a massive distinction between Trans Canada and all of its major competitors and, indeed, reduce the regulatory burden faced by others while increasing it so dramatically for us." ²³

4. Is the proposed policy, as outlined in the White Paper, consistent with our international trade obligations?

Both Norwest Financial and Capital One argue that:

"the proposal violates Canada's obligations under the North American Free Trade Agreement to provide equal treatment to domestic and foreign investors in unregulated services." ²⁴

(23) *Ibib*, pp.14 , 15.

(24) Capital One, *Submission*, August 29, 1996, p.2.

According to the Capital One submission:

*Canadian banks proposing to carry on financial services businesses, including credit cards, in either country would face only a level of regulation similar to that imposed by the Canadian provinces on these sorts of activities. They would not face any requirement to carry on such activities in any particular institutional form.*²⁵

*....As the proposed changes would impose a regulatory burden on Capital One to which domestically owned institutions are not subject, and the effect will be to significantly diminish the competitive opportunities open to Capital One in Canada, they would violate Canada's national treatment obligations in NAFTA.*²⁶

5. What is the rationale for the retail funding restriction (the requirement that a foreign-owned "near bank", operating in Canada, not finance itself in Canada by taking deposits, or by issuing securities in Canada, other than securities in minimum subscriptions of not less than \$200,000 and in denominations of not less than Cdn. \$100,000)?

The retail funding restriction:

*stems from a perception at OSFI that the debt instruments issued by "near banks" could be perceived by the public as substitutes for deposits.*²⁷

...

The securities field already has safeguards to protect investors [securities regulators].

...

*The Association believes that the restriction on the activities of "near banks" governed by the Bank Act should be limited to the taking of deposits. The concept of "retail funding," as it has been explained to the "near bank" community does not appear to be a solution to any specific problem in the marketplace and, therefore, is not justified.*²⁸

(25) *Ibid*, p. 21.

(26) *Ibid*, p. 23.

(27) Beneficial Finance Corporation, *Letter to the Department of Finance*, 29 August, 1996, p.3.

(28) Association of Canadian Financial Corporation, *Submission to the Department of Finance*, August 30, 1996, pp. 3, 4.

6. What impact will the retail funding restriction have?

*The proposals would create a non-level playing field between the foreign-owned "near banks" that are governed by the Bank Act and domestic "near banks," or "near banks" that are owned by a foreign entity that does not fall within the very broad definition of a foreign bank under the Bank Act.*²⁹

According to CIBC Wood Gundy, foreign near banks (which for them includes both consumer finance companies and automobile finance companies) currently constitute over 20% of total Canadian commercial paper outstanding and approximately 50% of Canadian corporate medium term notes outstandings.³⁰

CIBC Wood Gundy concludes:

the proposed restriction ... would be expected to have significant and negative consequences for all of the following groups:

- * the foreign near bank issuers in Canada;*
- * individual and institutional investors; and*
- * the registered investment dealers which deal in foreign near bank securities.*

In addition, we believe that Canadian provincial securities regulators and other regulators internationally would have concerns regarding the proposed restriction.

*Given the overall and ongoing significance of foreign near banks in the new issue and secondary markets, in our view, the proposed restriction could have more widespread effects to the extent that it diminishes overall liquidity in the Canadian capital markets at a time when considerable advancements have been made in this respect.*³¹

In testimony before the Committee, a witness for the Investment Dealers Association of Canada stated:

We believe the proposed \$200,000 minimum funding threshold will have serious repercussions on the liquidity and efficiency of domestic money markets, be disruptive to the lending and leasing operations of these near-bank institutions and have

(29) *Ibid*, p.4.

(30) CIBC Wood Gundy, *Submission to the Department of Finance*, August 29, 1996, p.7.

(31) *Ibid*, p.3.

*disadvantageous consequences for individual investors and borrowers alike.*³²

The Association argues that retail investors are protected by provincial securities laws and hence further regulation is unnecessary.

The Canadian Bond Rating Service suggests that there be some flexibility in the retail funding restriction; it proposes that an exemption to the restriction be granted to near banks whose debt securities are rated at least investment grade by two approved rating organizations.

PART III: FOREIGN BANK BRANCHES AND FOREIGN BANK SUBSIDIARIES

Before proceeding to present the Committee's proposal for dealing with foreign financial institutions. This Report provides the following background information on the rules governing foreign bank branches and foreign bank subsidiaries in Canada, the United States and the United Kingdom.

Foreign Branches vs. Foreign Subsidiaries

If a "foreign bank" wishes to operate as a commercial bank in Canada, including accepting deposits, then it must satisfy, with few exceptions, the same rules applicable to domestic deposit-taking institutions. This involves domestic capital (a minimum capital base of \$10 million, and compliance with the Bank for International Settlements (BIS) capital adequacy standards on a stand-alone basis). It must also follow the prudential rule relating to lending (exposure to one company or group of associated companies restricted to 100% of its capital base) and corporate governance requirements. These requirements could be quite onerous for a relatively small foreign bank subsidiary.

Further, foreign banks are not allowed to use parental guarantees to obtain relief from the prudential lending limits imposed by the regulator. In addition, Canada imposes a withholding tax on interest payments to affiliated companies. Because of this tax, there is virtually no parent funding of Schedule II banks at this time. Thus, these subsidiaries are effectively precluded from access to funds raised globally by their parent corporations.³³

Consequently, the subsidiaries of foreign banks have raised the majority of their funding in the more expensive Canadian commercial markets. As a result, the Canadian Government receives little revenue from the withholding tax and the foreign bank subsidiaries compete with domestic banks who face lower borrowing costs. The playing field is not level. Having a world class

(32) Andrew Scace, Investment Dealers Association, *Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, October 2, 1996.

(33) Schedule II Foreign Banks Executive Committee, *Submission to the Department of Finance*, January 29, 1996, p. 7.

financial services centre in Canada, with adequate depth and liquidity in key markets, requires that there be changes to the current set of policies affecting Schedule II banks.

The Institute of International Bankers in their September 1995 *Annual Global Survey of Regulatory Developments and Market Developments in Banking*, found that of forty countries responding, Canada and Mexico were the only ones to require international banks to carry on their activities strictly through subsidiaries; neither permits direct branches of non-domestic banks.³⁴

The American Situation with respect to Branches and Subsidiaries³⁵

In the United States, foreign banks may operate a U.S. bank as a subsidiary of their parent bank or they may establish branches and agencies, which are legal and operational extensions of the parent bank. As of December 1994, 82 percent of the U.S. assets of foreign banks were held in branches and agencies rather than subsidiaries.

Foreign branches and agencies operate almost exclusively in the wholesale banking markets in the United States - serving primarily their home country and U.S. corporate customers and engaging in transactions with banks and other financial institutions.

U.S. banking regulations regarding capital adequacy apply to U.S. chartered banks and bank holding companies, including those owned by foreign banks. They do not apply to branches of U.S. banks or to branches and agencies of foreign banks because these entities hold no capital of their own.

However, federal and state regulators attempt to address this difference by requiring foreign branches and agencies to maintain capital equivalency deposits or asset pledge agreements from their parent institutions as additional protection to U.S. depositors. (For example, federal branches are required to establish a capital equivalency deposit equal to the greater of 5 percent of the branch's liabilities to nonaffiliates or the minimum capitalization required of a national bank in the same location. State regulators use asset pledge agreements, in which the foreign owned-entity must maintain deposits or pledge securities in an approved depository institution within the particular state.)

The parent foreign banks are also responsible for meeting their home country's capital requirements and the capital levels of the parent are monitored by federal and state bank regulators.

Thus, in the U.S., although branches are heavily regulated, they are not subject to as many laws and regulations as a separate subsidiary bank. For example, they do not require separate

(34) Alfred P. Buhler, Chairman of the Legislative Reform Task Force of the Foreign Banks' Executive Committee, *Letter to the Hon. Doug Peters*, September 9, 1996, p.1.

(35) United States General Accounting Office, *Foreign Banks, Assessing Their Role in the U.S. Banking System*, February 1996, pp. 2, 3.

capital as subsidiaries do, nor are they required to become members of the federal reserve system. The costs of setting up and operating a branch are significantly lower than those of a subsidiary

The Situation in the United Kingdom with respect to Branches and Subsidiaries

Foreign banks may operate branches and/or subsidiaries in the United Kingdom. As of February 1995, there were 176 deposit-taking branches of foreign banks and 73 subsidiaries operating in London. Most of the subsidiaries had ownership links to one or more of the branches. Nearly all the major U.S, Japanese and Canadian banks have London branches.

Most foreign banks' branches are primarily wholesale banks that raise their deposits in the money market and lend money to business and commerce.

The Current Canadian Situation with respect to Branches and Subsidiaries

There are currently 45 Schedule II banks in Canada - down 14 from just a few years ago. Two more are expected to withdraw imminently.

** total assets of foreign bank subsidiaries expressed as a percentage of total Canadian bank assets declined from 8.1% in 1990 to 7.3% in 1994.*

** for the period 1990 to 1994, the foreign bank subsidiaries had a cumulative net loss of \$176 million.*

** the average return on assets in 1990 to 1994 for foreign subsidiaries was -0.05%. The average return on assets from 1990 to 1994 for Schedule I banks was 0.54%.*

** the average return on equity in 1990 to 1994 for foreign bank subsidiaries was -0.9%. The average return on equity from 1990 to 1994 for Schedule I banks was 9.6%.*

** the number of foreign bank subsidiaries active in Canada has declined from a high of 59 in 1987 to 46 as at December 31, 1995.³⁶*

Foreign banks want the flexibility to establish, in Canada, a branch, a subsidiary or both, subject to prudential regulatory considerations. Essentially, they want the same treatment in Canada that Canadian banks get in foreign countries.

(36) Schedule II Foreign Banks Executive Committee, *Submission to the Department of Finance*, January 29, 1996, p.2.

Every major world financial centre has an international banking centre that complements its strong domestic banking sector. A common thread found in each of those centres is the ability of international banks to choose the form of establishment or operation. Canada stands out as the only advanced economic power that does not allow international banks to operate through a branch structure.

...

*... the subsidiary requirement is a major reason why Canada does not have a more vibrant international bank community and why there is not more competition from foreign banks in the domestic banking sector.*³⁷

PART IV: VIEWS OF THE COMMITTEE ON FOREIGN FINANCIAL INSTITUTIONS POLICY

Before proceeding to present the Committee's views and the details of the Committee's proposal and implementation plan with respect to foreign bank subsidiaries and branches, we first present the Committee's views on the proposed retail funding restriction.

A: Views of the Committee on the Proposed Retail Funding Restriction

With respect to the proposed restriction on retail funding by "near banks", the Committee sees no justification for the proposed policy.

Provincial security laws are there to protect investors in the securities markets. Unless the Government is prepared to make the argument that provincial security laws are not providing adequate protection for the retail investor, then consumer protection cannot be invoked as the basis for the proposed policy. (The Government has not put that view forward in the White Paper)

If the Government is making the argument that securities issued in denominations of less than \$100,000 are "deposits", then the proposed new retail funding restriction should apply to all institutions that are not empowered to take deposits, not just the non-bank affiliates of "foreign banks". Further, this concern could be addressed with "complete disclosure", a requirement that the securities issuer state that the securities are not deposits, for example, and that they are not CDIC insured and that the entity issuing them is unregulated, rather than through the proposed retail funding restriction..

(37) Legislative Reform Task Force of the Schedule II Foreign Bank Subsidiaries, *Opening Remarks to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce*, October 3, 1996, pp.7, 8.

If the concern is about a level playing field for financial services firms competing with "near banks", how does the proposed retail funding restriction accomplish the goal? Is it the best way to achieve what is wanted?

If the Government has a specific concern - protecting the consumer or ensuring a level playing field - it should state the concerns explicitly and decide how the retail funding proposal addresses the problem. In the absence of such a statement, and given the objectives of foreign financial institutions policy set out earlier in this Report, the Committee urges the Government to abandon its proposal with respect to retail funding.

B: Views of the Committee on Foreign Bank Branches and Foreign Bank Subsidiaries

Four Options for Public Policy Dealing with Foreign Banks in Canada

We consider now four possible policies that the Government could adopt to deal with foreign banks that wish to offer financial services in Canada:

- (i) a foreign bank could operate only through a subsidiary (status quo);
- (ii) a foreign bank could operate only through a branch;
- (iii) a foreign bank could operate through either a branch or a subsidiary, but not both; it could choose only one of these vehicles to offer financial services in Canada;
- (iv) a foreign bank could operate through either a branch or a subsidiary, or could use both vehicles simultaneously to offer financial services in Canada.

Which option the Government chooses depends on what it is trying to accomplish. The fundamental objective of Canadian public policy toward foreign banks should be to provide maximum benefits to the Canadian consumer. **Encouraging the entry of new entrants to the financial services markets will increase the level of competition and improve access to low cost funds for consumers and for small and medium-sized businesses. Therefore, public policy should encourage new entrants.**

Analysis of the Four Options

- A) The first option is the status quo. It has led to relatively limited participation by foreign banks in the Canadian economy. Capital and corporate governance requirements together with the withholding tax on interest income paid to affiliated companies has had a significant dampening effect on the activities of foreign banks in Canada. **The Committee rejects this option as meeting neither the level playing field objective** (as foreign banks are treated differently in Canada than Canadian banks are treated in foreign jurisdictions) **nor the**

consumer benefits objective (as it has the effect of severely reducing the number of foreign banks which decide to operate in Canada).

- B) The second option is branching only. It will reduce the entry barriers to foreign banks, but it will guarantee that no foreign banks will ever serve the retail depositor, those with less than \$100,000 to deposit because such branches will be restricted to wholesale depositors, those with more than \$100,000 to deposit. Further, foreign branches will have little interest in serving small and medium-sized business, since the costs of processing a large loan and a small loan are of a similar order of magnitude, but the returns are significantly higher on a large loan. The Committee views this as an unnecessary restriction to increasing competition in the small and medium-sized business market, and hence rejects it as not meeting the consumer benefits objective.
- C) The third option, giving the foreign bank the choice of either a branch or a subsidiary, but not both, will make the work of the Superintendent easier than the next option, permitting the foreign bank to have both a subsidiary and a branch. However, what this option does is to force the foreign bank to choose which market it wants to operate in - the retail market or the wholesale market. If it chooses the branch option, it will be restricted to the wholesale market; if it chooses the subsidiary option it will not be competitive in the wholesale market and will compete only in the retail market.

As discussed earlier, because of the statutory and regulatory requirements imposed on a subsidiary and the withholding tax on interest income paid to affiliated companies, the subsidiary faces higher costs than a branch that can draw directly on the capital of a foreign parent. The subsidiary would therefore not be competitive with a branch under this option.

The Canadian consumer loses because competition is effectively reduced in either the retail or the wholesale market, depending on whether the foreign bank decides to operate in the retail market as a subsidiary or the wholesale market as a branch. Thus, this option does not meet the consumer benefits objective.

- D) The fourth option, giving the foreign bank the choice of operating either a branch or a subsidiary, or both, will provide the maximum flexibility to the potential entrant.

The foreign bank that wants to enter both the retail and the wholesale markets will use a branch to enter the wholesale market and a subsidiary to enter the retail market. The rules and regulations will be designed so that the Superintendent can readily monitor the subsidiary and the branch as separate entities.

The Committee is aware that this option does not present a serious problem in other countries where it is offered, such as the United States. Further, the Committee has full confidence in the ability of the Superintendent to carry out his responsibilities under this new foreign bank entry regime.

The Superintendent currently regulates insurance companies and Schedule I banks which have far more complex and diverse corporate structures than would be expected for foreign

bank operations in Canada. This option would ensure that competition in both the retail and wholesale markets for deposits is encouraged and would provide the most benefits for the Canadian consumer.

2. **The Committee recommends that the Government adopt a policy toward foreign banks that will offer these institutions the options of running their operations in Canada through a foreign branch, or through a subsidiary, or through both a branch and a subsidiary.**

Foreign Branching Meets the Objectives of Foreign Financial Institution Policy

Foreign branching and the conditions under which foreign-owned "near banks" may operate in Canada are related issues. They are also related to the issue of potential mergers of Schedule I banks.

As has been explained earlier, foreign branching refers to the situation in which a foreign bank can set up operations in Canada without setting up an entity that is incorporated in Canada (i.e., without setting up a Schedule II bank). The Canadian entity would simply be a branch of the foreign bank, able to rely on the capital and corporate governance structure of the foreign institution. The initial costs of setting up a branch are substantially less than those of setting up a subsidiary, since the subsidiary must satisfy capital requirements, corporate governance structures and other regulatory requirements.

With the exception of Mexico, none of our major trading partners imposes a requirement that a foreign bank must operate through a subsidiary rather than through a branch.

Historically, prudential concerns have been invoked to justify the requirement that foreign banks operating in Canada be required to establish domestic subsidiaries if they wished to operate in Canada. **However, the regulator, OSFI, has stated publicly that a branch system would not be a problem.** The former Superintendent expressed his views of foreign branching:

*I have noticed ... that the world has changed, particularly in the United States, where, while they allow Canadian banks and other foreign banks to operate as branches down there, they are now imposing on those branches, branch by branch, virtually the same regime, if not a tougher regime, than we would put on if it were a separate subsidiary. ... I would have no particular problems moving over to a branch system ...*³⁸

(38) Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Industry*, Issue No. 25, May 31, 1994, p. 41.

By continuing to create barriers to the entry of foreign banks, the Government is making it difficult to introduce increased levels of competition for the Schedule I banks.

The Canadian Bankers Association stated before the Senate Banking Committee and the House Finance Committee that the Schedule I banks support a foreign branching policy and welcome the competition.

Further, if the merger of some existing Schedule I banks is to occur, as has been called for by some CEOs of the major Canadian banks, then it is inconceivable that such mergers could be permitted without first creating an environment in which at least the existing levels of competition among banks will be maintained. That is, if competition among Schedule I banks is to be reduced by allowing bank mergers, then the lost competition must be replaced by increased activity by foreign banks in the Canadian market. This increased activity can only be achieved by allowing foreign banks to operate wholesale banking branches in Canada.

Given (1) that prudential issues can be adequately addressed in a branching regime for foreign banks operating in the wholesale funds market in Canada, and (2) that discussion is now underway about whether the Schedule I banks should be permitted to merge, and, if so, how adequate competition can be maintained in the financial services sector,

3. the Committee recommends that the Government implement a foreign bank branching policy as quickly as possible.

A foreign bank branching policy clearly meets the four objectives of foreign financial institution policy described earlier:

- OSFI has said that, under branching, safety and soundness of the financial system can be maintained;
- consumers are protected since branches would be restricted to the wholesale market;
- enhanced services would be available due to the presence of new branches in the marketplace; and,
- the level playing field with Canadian financial service providers would be promoted by ensuring that the regulatory burden borne by all financial service providers is comparable (as will be explained later in the report).

Thus, a foreign bank branching policy meets the Committee's policy objectives whereas, as discussed earlier, the White Paper's policy proposals do not.

Foreign Branching: Prudential Concerns

There are, however prudential concerns that must be addressed if foreign bank branches are to be permitted to operate in Canada. Canada has established an enviable record of financial

sector stability that must not be compromised. The gatekeeper to, and monitor of, the federally regulated financial services sector is the Superintendent of Financial Institutions.

As stated earlier, OSFI has stated publicly that a foreign bank branching policy does not present a regulatory problem. Neither does it present a problem in other countries, such as the United States.

However, clearly, the foreign branching option that is selected must be one for which a set of rules (embodied in statute) and regulations can be developed that will enable the Superintendent to provide the oversight expected of his office. But, given the fact that all Canada's major trading partners have such rules, adopting these rules - particularly the U.S. rules - to Canada could be done quickly.

Indeed, the rules facing a branch need not be substantially changed from the current rules facing a Canadian subsidiary of a foreign bank. **Foreign branches, however, should be restricted to taking wholesale deposits only** (that is, deposits over \$100,000).

he Committee urges such a restriction in order to ensure that there is complete protection for the small unsophisticated depositor; there should be no possibility that a retail depositor would ever have to resort to a foreign court if he/she ran into problems with a foreign-owned deposit-taking institution. This is how other countries, such as the United States, treat foreign branches.

Canadian policymakers should draw upon the rules and regulations imposed on foreign branches in the U.S. as a good starting point in their development of branching rules and regulations to be used in Canada. In the United States, for example, the legislation requires that a branch maintain a capital equivalency deposit (a specified per cent of assets) at all times with an unrelated approved financial institution. This ensures that there are assets available, in the United States, to meet the liabilities of the foreign branch. There is no reason why a similar regime could not work in Canada.

- 4. The Committee recommends that OSFI have the power to require a foreign bank operating a branch in Canada to maintain some level of assets in a Canadian financial institution, that meets specified OSFI criteria, to cover the liabilities of the branch. Criteria should be spelled out that would trigger OSFI intervention, and require maintenance of assets in Canada in excess of liabilities.**
- 5. The Committee recommends that, for prudential reasons, the Government set a threshold on the size of a foreign bank (some minimum level of assets) that would be permitted to operate branches in Canada. This threshold should be quite high.**
- 6. The Committee recommends that any foreign bank allowed to establish a branch should be subject to regulation in line with international standards and in a manner acceptable to OSFI,**

before approval is given for the establishment of a Canadian branch. The branch should be subject to all the normal reporting, auditing and supervisory requirements established in regulations.

7. The Committee recommends that, in order to maintain a “level playing field”, foreign branches be subject to the same corporate and capital tax regime faced by domestic banks and the withholding tax on interest payments be replaced by this tax regime.

There are a number of other issues that will have to be resolved before the foreign branching option is implemented, such as what type of access to the payments system foreign branches might obtain. This issue should be addressed by the Advisory Committee to the Department of Finance Studying the Canadian Payments System. Entry, direct or indirect to the payments system, should only be granted in such a way that the integrity of the system is never compromised. Given that deposit insurance is currently a condition of access to the payments system and given that these institutions may be given the right to “opt out” of deposit insurance, it may well be not appropriate to give foreign branches direct access to the payments system.

The Committee is confident that a foreign branching policy can be designed that will not compromise the safety of the Canadian banking system while adding a significant level of competition to Canadian financial services markets.

Steps Required To Implement the Committee's Proposals

The Committee recognizes that it is proposing a significant change in policy toward foreign financial institutions wishing to operate in Canada. What is involved in a foreign branching policy?

- (1) the *Bank Act* will need to be amended to introduce the foreign branching options;
- (2) the *Winding-up Act* (the insolvency act for financial institutions) will need to be amended to allow for procedures such as the separate liquidation of a branch;
- (3) regulations related to the operations of foreign branches, as opposed to foreign subsidiaries, will have to be developed and the day-to-day operations of OSFI will have to be changed to deal with foreign branches and their head offices.

8. **The Committee recommends that the Government put maximum effort into developing a complete foreign branching proposal in time for the 1997 amendments to the *Bank Act*.**

There are a number of models, such as the American one, that the Government can draw upon to develop the details of a foreign branching proposal. The rules exist in other jurisdictions; the task of Canadian policymakers is to adapt them to the Canadian context.

Indeed the Legislative Reform Task Force of the Schedule II Foreign Bank Subsidiaries argued, before the Committee, that:

*changes [needed] would be for the most part, ancillary and would follow naturally from the decision to permit direct branches. Furthermore, direct branching is not a question of new powers. We simply need more flexibility to exercise our direct powers. If the federal government is willing to consider direct branching as part of the 1997 reforms, we would be prepared to work with officials to ensure that the inclusion of direct branching did not delay other changes already underway.*³⁹

- 9. If, however, it is not possible to accomplish this objective in time for the 1997 legislation, the Committee recommends that the *Bank Act* be amended, in the set of amendments to be passed by Parliament before March 31, 1997, to include the basic principle that foreign branching is to be permitted for foreign banks that intend to operate in the wholesale market only. The details should be left to regulation.**

This is similar to the approach that was taken to demutualisation in the *Insurance Companies Act* in 1992. In 1991, the legislation for federally regulated financial institutions was submitted to Parliament for consideration. At that time, no consensus existed on the specifics of permitting a mutual insurance company to demutualise, that is, to change from a mutual company to a "stock" company. The *Insurance Companies Act*, which came into effect on April 1, 1992, embodied the principle of demutualisation and left the details to be worked out in regulations.

A similar approach to the implementation of a foreign bank branching policy would enable detailed regulations to be developed so that branches of foreign banks in Canada contribute to the efficiency and effectiveness of the Canadian system, while at the same time, maintaining the stability of the Canadian financial system.

There is no reason that needed changes in the *Bank Act* to enable foreign branching to be undertaken cannot be accomplished in time to be included in the 1997 amendments to the *Bank Act*. Regulations can then be developed later in 1997.

The Committee would hold hearings on the proposed regulations before they are proclaimed. By late 1997, the process should be complete.

The Committee recognizes that changes in the *Winding-up Act* may take somewhat longer.

(39) Legislative Reform Task Force of the Schedule II Foreign Bank Subsidiaries, *Opening Remarks to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce*, October 3, 1996, p. 10.

10. The Committee recommends that the amended sections of the *Bank Act* that will deal with foreign branching not come into force until the appropriate changes in the Winding-up Act are made. However, these changes could become law by the middle of 1998 if the Government assigned them the required priority.

Even with branching there will be some foreign "real" banks that will wish to have a Canadian subsidiary financial institution (such as a Schedule II bank) even though they are operating only a limited purpose "near bank" operation in Canada. The Committee is concerned that certain regulatory requirements, such as the requirement for an initial capitalization of \$10 million and the full corporate governance requirements, are inappropriate for such institutions. Therefore:

11. The Committee recommends that, in addition, the Superintendent be given the power to waive the capital requirements and the corporate governance requirements for the Canadian subsidiaries of well capitalized foreign financial institutions that meet clearly specified criteria. The Superintendent must be satisfied that the objectives of consumer protection, a safe and sound financial system, and a level playing field would be satisfied if such a waiver is granted.

Conclusions on the Foreign Bank Issue

The Committee recognizes that the distinction between banks and near banks is an art and not science. It is also aware that it is institutions, not functions, that fail. Consequently OSFI must ensure that the applications of foreign financial institutions wishing to establish operations of any kind in Canada must be scrutinized carefully to ensure that the soundness of the Canadian financial system, and the interests of the Canadian consumer, are not compromised.

Once the foreign branching sections of the *Bank Act* take effect, foreign banks wishing to set up non-bank affiliates in Canada will no longer face the regulatory burden they now face.

In the interim however, before the foreign branching sections take effect, foreign "real" banks will be constrained in the same way as they are today. But, for those foreign financial institutions that fall into the "gray" area (and who want to set up limited purpose, non-deposit-taking financial institutions in Canada), the Committee's proposed flexibility on key regulatory requirements, such as initial minimum capital and corporate governance structure, should be used to ease regulatory burden until the foreign bank branching policy goes into effect.

Implications of the Committee Proposals for the Nine Specific Cases Described Above

The foreign branching policy recommended by the Committee will not affect those cases discussed above in which the foreign financial institution expects to be treated as a "near bank" (that is, their current Canadian limited purpose financial company would be a class 3 "near bank" as defined earlier). This includes Avco, Beneficial, HFC and GE Capital.

For those facing the requirement to set up a federally regulated financial institution however, the foreign branching policy will ease the cost of entry into Canada by giving them the option of setting up a foreign branch to conduct their operations in Canada. This includes: Capital One, CoreStates, Valley National and Wells Fargo.

Although Norwest falls into the classification requiring it to set up a federally regulated financial institution in Canada, Norwest has made it clear that it has no interest in operating a Canadian branch, even with a minimal regulatory burden. **Because the Canadian non-bank affiliate of Norwest, Trans Canada, has been in operation, in Canada, for many years, as a sales finance company only, with an extensive network of offices, special transition arrangements should be worked out.**

The Wells Fargo type of proposal raises some further interesting questions. There is no question that Wells Fargo is a "real" bank in its home country. However, Wells Fargo does not intend to set up a physical structure in Canada at all. It intends to carry out its business completely by mail.

In this case, it is not clear whether Wells Fargo is subject to Canadian financial institutions legislation since, under the law, a financial institution is subject to regulation only if it is "doing business" in Canada.

Is Wells Fargo really doing business in Canada if it proceeds with its plans? Would active solicitation of business constitute "doing business" in Canada? What if agents other than Wells Fargo sought the business?

Is Wells Fargo taking any funds out of Canada? Are there issues of protection for Canadian depositors or creditors?

If such an entity is not established here, are there issues of privacy involved with respect to the small businesses that choose to do business with Wells Fargo? If there are, how should they be dealt with and how should any rules be enforced?

Are there disclosure issues involved with respect to the terms and conditions of credit?

If Wells Fargo sets up procedures so that its Canadian clients will deal with a regulated financial institution in Canada, how do we ensure that the client does not infer that he or she is doing business with the Canadian financial institution?

Under current rules, to escape the designation "doing business in Canada" Wells Fargo may have to undertake actions which would make its proposed loan program no longer profitable. The foreign branching recommendation, if implemented, will facilitate the provision of

innovative services for Canadian consumers, such as those which Wells Fargo proposes to offer. Situations, such as the Wells Fargo case, highlight the need for change in the current policy toward foreign banks. Innovative policies, which are likely to be beneficial to Canadians, such as the small business loans program of Wells Fargo, will present new challenges to the regulator, but they will also enhance competition in the financial services market and provide clear benefits to the Canadian consumer. Thus, they must be encouraged. **It is Canadian public policy, not the foreign institution's proposal, which is most in need of change.**

CHAPTER 3

STRENGTHENING CONSUMER PROTECTION

The Government dealt with five specific issues in the area of consumer protection: privacy safeguards, the cost of financial services, the availability of basic financial services, tied selling and the right to prepay mortgages. The Committee heard testimony on all of these issues. However, because there was little in the White Paper in the way of specifics, testimony was at a relatively general level.

1. PRIVACY PROTECTION

With respect to privacy safeguards, for example, the Canadian Bankers Association and the Canadian Life and Health Insurance Association submitted that they have made considerable progress in this area. The Canadian Bankers Association (CBA) indicated that current bank practice is consistent with the proposal in the White Paper. However, the CBA went on to say:

The banks support a regulatory framework that allows self-regulation and avoids imposing onerous or multiple government compliance and monitoring regimes.⁴⁰

The Canadian Life and Health Insurance Association stated that:

the White Paper's proposal to impose privacy regulations on federal financial institutions raises serious concerns about potential regulatory disharmony on two fronts:

(1) There is the potential for jurisdictional conflict between the federal government and the provinces that have exclusive authority over contractual matters and related information with respect to insurance.

(2) Having in place privacy regulations for federal financial institutions while, at the same time, applying federal privacy legislation to the private sector generally (as recently proposed by the Minister of Industry) raises the possibility of overlap and duplication within the federal sphere itself.⁴¹

(40) Canadian Bankers Association, *Response to the White Paper*, August 1996, p. 6.

(41) Canadian Life and Health Insurance Association, *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, September, 1996, p.21.

Others, such as the Life Underwriters Association of Canada (LUAC), the Consumers' Association of Canada, the *Association co-opérative d'économie familiale du Centre de Montréal* (ACEF Centre), and Power Financial Corporation disagreed with the proposition that no government action was necessary in the area of privacy safeguards. They argued that the potential for abuse of personal information held by a large financial institution was so strong, and the competitive advantages gained by the large institutions using this data, so great, that regulation is needed. The Committee agrees with the basic point that is being made, but it nevertheless regards some of the arguments about the potential abuse of personal information by large financial institutions as exaggerated and overstated.

The Consumers' Association of Canada argued that the Canadian Standards Association *Model Code for the Protection of Personal Information* should be mandated as the minimum standard and that a mechanism for auditing compliance with privacy regulations and sanctions for failure to comply be adopted.

ACEF Centre argued that:

*the banking industry's attempts at self-regulation in recent years ... are not entirely convincing. For instance, the model code of privacy published in March 1996 by the Canadian Bankers Association does not conform to the corresponding model code established by the Canadian Standards Association. The purposes for which information may be gathered are described in rather vague terms and there is practically no limit on the information that may be collected from third parties without the consent of the person concerned.*⁴²

ACEF Centre argued for strict regulation of the methods used by institutions to collect, use and transmit personal information. Further there must be effective remedies available to persons affected.

ACEF Centre argued that voluntary codes of conduct are not adequate. **The Committee agrees.**

Finally, Power Financial argued for increased regulation with respect to the protection of consumer privacy, and commented on the Government's intent to require financial institutions to seek consent if information is to be used for a new purpose or if it is to be disclosed to outside parties. Power Financial argued that:

we doubt that in dealing with a large financial institution an individual consumer can ever give genuinely free consent to the

(42) "Association coopérative d'économie familiale du Centre de Montréal", *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, October 1996, pp. 6, 7.

*manipulation of information about him or her or its use for a purpose other than that for which it was originally disclosed.*⁴³

Power Financial recommended that, once the government develops specific regulations, such draft regulations should be submitted for review by the Committee before they are enacted. **The Committee agrees.**

The Committee supports the Government proposal, in the White Paper, to introduce regulations governing the collection, use, retention, and disclosure of customer information by all federally regulated financial institutions along the lines of the Canadian Standards Association *Model Code for the Protection of Personal Information*.

Moreover, the Committee intends to hold hearings on the proposed regulations before they are enacted.

LUAC also addressed the Credit Information Regulations under the *Insurance Companies Act*, regulations that LUAC participated in the drafting of, but which have not yet been implemented. These regulations are designed to guard against the abuse of personal information that a consumer gives to an insurance company in the course of applying for a mortgage or other loan. The regulations have not yet been implemented however. However, LUAC did receive a letter from the Department of Finance on 16 April of this year indicating that work would resume on the Credit Information Regulations, but it has heard nothing since.

12. The Committee recommends speedy release of the draft Credit Information Regulations.

The Committee also intends to hold hearings on the Credit Information Regulations before they are enacted.

Power Financial drew the Committee's attention to a proposal in the White Paper designed to ease the regulatory burden on financial institutions - to permit financial institutions to carry on information processing in-house rather than through subsidiary operations. Power Financial suggested that this proposal has serious implications for the protection of personal information by financial institutions:

It is not clear whether this [proposal in the White Paper] is intended to cover the broad definition of "information processing services" - which under the Act includes "the collection, manipulation and transmission of financial or economic information" - or the even broader range of activities permitted by an "information services corporation" - which includes providing advisory services related to the design and implementation of

(43) Power Financial Corporation, *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, October 1, 1996, p. 9.

*information management systems and the design, development and implementation of computer software and ancillary hardware.*⁴⁴

Power Financial added that because of "the tremendous potential for abuse" this issue should be thoroughly examined by the Task Force or the Senate Banking Committee. Until such an examination is completed, no changes should be contemplated.

The Committee does not understand the motivation for the proposal in the White Paper to permit financial institutions to carry on information-processing in-house rather than through subsidiary operations. None of the witnesses who addressed this issue indicated that moving data processing from a subsidiary to an in-house operation would save costs. In the absence of a clear case being made for the change,

13. The Committee recommends no change in the rules requiring data processing to be carried on in a subsidiary.

2. THE COST AND AVAILABILITY OF FINANCIAL SERVICES

With respect to the cost of financial services and the availability of basic financial services, not surprisingly, all who addressed these issues supported developments that would benefit the Canadian consumer, by making information about financial institutions' fees and services as clear as possible. The Committee agrees with the witnesses and the White Paper.

The Committee urges the Government to address this question immediately and to develop specific proposals. The Committee is willing to undertake public consultations to facilitate the attainment of this important goal.

3. TIED SELLING

The Government has also proposed consultations on the issue of tied selling. Tied selling is a selling arrangement in which a customer is required to buy one product as a condition of purchasing another (the customer must purchase life insurance to get a mortgage, for example). If coercion is involved, or if tied selling lessens competition, the Competition Tribunal may intervene to restore competition. While no witness argued that anti-competitive tied selling should be permitted, there was disagreement about whether coercive tied selling posed a real problem.

The Canadian Bankers Association argued that there is some confusion about the difference between the cross-selling of products and services and anti-competitive tied selling. Cross-selling of products and services involves offering the customer different combinations of products and services with different prices for each of the components, depending on what package the consumer opts for. As the customer adds additional products or services to the

(44) *Ibid*, p.8

package, the financial institution often lowers the price of individual components of the package. This is tied selling. In order to get a lower price for one product or service the consumer must take another, but there is no coercion involved.

*The CBA is strongly of the view that new measures are not required. Banks place a priority on their customer relationships and would not want to jeopardise them. Furthermore, it is difficult to imagine how coercion can be applied in a market as competitive as the financial services market in Canada.*⁴⁵

The Independent Investment Dealers disagreed; they argued that tied selling by the chartered banks is a real problem. In fact, they presented the details of three incidents that they claimed were "real life" examples of tied selling. The Committee did not find the examples convincing. The Independent Investment Dealers argued that:

*we not seeking to outlaw beneficial cross-selling or relationship pricing. We are seeking to outlaw coercion by precluding the use of credit granting power to pressure or coerce consumers into buying a product or service from a supplier that the consumer would not freely choose.*⁴⁶

They go on to argue that:

*section 416, subsection (5) of the Bank Act currently prohibits coercive selling of insurance products by a bank. This section provides that a bank may not pressure a borrower to place insurance for the security of a bank with any particular insurance company. ... now that the banks can operate in all areas of financial services, the section should be broadened to prohibit banks from the coercive selling of any financial service or product.*⁴⁷

Specifically, they suggest amending section 416(5) to read:

No bank shall exercise pressure on a borrower to purchase or obtain any financial product or service from any particular supplier, but if a financial product or service is required in connection with a loan, a bank may require that a supplier chosen

(45) Canadian Bankers Association, *Response to the White Paper*, August 1996, p.13.

(46) Independent Investment Dealers, *Presentation to the Senate Banking Committee*, October 1996, p.4.

(47) *Ibid*, p.5.

*by a borrower meet with the bank's approval, which shall not be unreasonably held.*⁴⁸

The Committee is aware that there have been concerns expressed about the use of the term "pressure" in this section of the *Bank Act*, because it has not been precisely defined. However, this is why the Committee urges the Government, in implementing the above recommendation, to make it clear that what is being banned is undue pressure and not the legitimate cross-selling of products, since the latter is in the consumer's interest.

The Committee is also aware that there may be "federal-provincial jurisdiction issues" involved in this section of the *Bank Act*.

- 14. The Committee recommends that the Government adopt the amendment to section 416(5) of the *Bank Act* presented by the Independent Dealers Association, and that it amend the Acts governing other federally regulated financial institutions to prevent these institutions from engaging in tied selling practices which involve undue pressure on, or coercion of, the consumer.**

The Committee expects that the Government will resolve the issues related to federal-provincial jurisdiction and to the definition of the word "pressure" before it acts on this recommendation.

The Committee further notes the link between the issue of "tied selling" and that of full disclosure of the options available to the consumer. The issue is not merely that of coercion or pressure. When consumers are required to purchase a specific good or service as a condition of being able to purchase another (such as the requirement to purchase life insurance in order to get a mortgage), they are not always aware that they can purchase the mandatory product from someone other than the financial institution imposing the requirement. They should be fully aware that this option is open to them. The Committee expects to see this issue covered in the proposals dealing with the cost of financial services.

4. PREPAYMENT OF MORTGAGES

The Committee awaits more details about proposals regarding prepayment of mortgages.

The CLHIA argued that:

the industry is concerned that fundamental changes to the current system could be very disruptive to what is now a very competitive

(48) *Ibid*, p.5.

industry. Currently, consumers have a wide variety in choice of mortgage terms, ranging from six months to five years.⁴⁹

It is possible that if the financial institutions are unhappy with what results, there could be unexpected changes.

It is interesting that the Consumers' Association of Canada argues:

the right to prepay mortgages and the conditions under which the right exists should not ... depend on the term of the mortgage.⁵⁰

Yet, the Consumers' Association also notes that:

the current regime, limiting the prepayment penalty for mortgages longer than five years to a maximum of three months' payments, has effectively eliminated mortgages greater than five years in length.⁵¹

While it is important to develop policies that will provide consumers with the flexibility that they seek, the financial institutions must also be able to profit from the mortgages they are being asked to offer. Financial institutions will be reluctant to enter a contract in which maximum prepayment penalties do not allow a lender to recoup something close to the present value of the potential loss incurred as a result of the prepayment. Such a contract

would cause the lender to face major interest rate risk resulting from a significant asset-liability mismatch. The cost of this added risk would, ultimately, be passed on to the consumer in the form of higher mortgage rates.⁵²

It is important that any change in prepayment rules not have the unintended effect of reducing options for consumers such as, for example, causing financial institutions to offer mortgages which are no longer than, say, three year, or even one year, in term.

Ideally, a truly competitive mortgage market would generate the widest range of mortgage options available to consumers. The Government should, therefore, establish conditions that will encourage lenders to enter the mortgage market. Competition should be encouraged.

(49) Canadian Life and Health Insurance Association, *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, p.26.

(50) Consumers' Association of Canada, *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, September 1996, p. 5.

(51) *Ibid*, p.5.

(52) Canadian Life and Health Insurance Association, *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, p. 26.

If, however, the Government decides to change federal policy regarding loan prepayment,

the Committee is of the view that such changes must be designed carefully. A balance is needed between consumer needs and the right of institutions to make a profit from the mortgage. There are two sets of interests which must be balanced. The White Paper does not strike the appropriate balance.

CHAPTER 4

CORPORATE GOVERNANCE

The corporate governance discussion in the White Paper also drew extensive comment in the brief the Committee received, and in the testimony of witnesses before the Committee. Particularly strong in its negative reaction was the Canadian Life and Health Insurance Association. The CLHIA “strongly objects to the Discussion Paper proposals.”

Given the intense analysis and the major alterations done in 1992, as well as the costs associated with making changes, the existing regime should, at present, remain intact.⁵³

CLHIA was, for example, unhappy with the discussion of policyholder rights, “including fundamentally altering the proxy solicitation regime and allowing individual policyholder to make proposals on the ordinary business and affairs of the company.” CLHIA argues that policyholders are not shareholders and the corporate governance regime relevant for shareholders is not necessarily relevant to policyholders.

The CLHIA is also concerned about proposals that would expand the circumstances under which an individual is considered to be affiliated with a financial institution. In particular, the CLHIA objects to proposals that would limit the use of “mirror” boards (the situation in which a parent and its subsidiary have identical boards).

The Canadian Bankers Association supports the drafting of a paper by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) that would present a “best practices” guideline for corporate governance, but argues that “as a general principle, organizations should be free to choose the governance structure that best suits their needs.”⁵⁴ The CBA also expressed concern about the reference in the Discussion Paper to increased regulatory assessment of board effectiveness. It awaits details.

With respect to the expansion of the definition of affiliated director and the limitation on the use of “mirror” boards, the CBA expressed the same reservations as the CLHIA.

The Trust Companies Association objects to the proposal on “mirror boards” and indicated that it will await the details of the “affiliated person” proposal before commenting.

(53) Canadian Life and Health Insurance Association, *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, September 1996, p.7.

(54) Canadian Bankers Association, *Response to the White Paper*, August 1996, p.24.

When a financial institution and its financial institution subsidiary have identical boards, the boards are called "mirror boards". The Committee has, over the years, consistently opposed the use of "mirror boards" by financial institutions. The use of "mirror boards" raises the question: which creditors or depositors is the board representing when it transfers assets between the parent and the subsidiary? This is a question that should never have to be asked. The board of each institution should have a majority of members whose focus is the interests of that institution only. There should be no ambiguity about the responsibilities of each board.

The Committee has consistently opposed mirror boards. In its 1994 Report, *Regulation and Consumer Protection in the Federally-Regulated Financial Services Industry: Striking a Balance*, the Committee stated

Current legislation governing financial institutions states: "... no more than two thirds of the directors may be persons affiliated with the company." (*Federal Trust and Loan companies Act*, sec. 167(1)) This allows excessive overlap between the boards of financial institutions and holding companies, as well as between management of a financial holding company and the board of the financial institution that it owns. Neither of these outcomes is desirable.⁵⁵

15. The Committee strongly reiterates its recommendation from that Report (*Regulation and Consumer Protection in the Federally-Regulated Financial Services Industry: Striking a Balance*):

That a majority of the directors of a federally chartered financial institution controlled directly or indirectly by a publicly traded holding company or a publicly traded financial institution be independent (as defined in the *Bank Act*) of the holding company or the parent financial institution.

The Committee urges the Government to prohibit the use of mirror boards by financial institutions and their parents and by financial institutions and their subsidiaries.

With respect to the White Paper's reference to OSFI drafting a "best practices" paper on corporate governance, the Trust Companies Association expressed a concern "about the increasing trend toward "micro-management" and regulatory compliance at the board level in the financial services sector".⁵⁶

(55) *Regulation and Consumer Protection in the Federally-Regulated Financial Services Industry: Striking a Balance Report*, 1994, p. 78.

(56) Trust Companies Association, *Comments on the White Paper*, August 1996, p. 12.

The Committee will hold hearings on the best practices paper when it is released in draft form.

There were calls for “fine-tuning” the legislation. The Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) points out that:

the classic corporate governance model currently focuses on protecting the rights of owners of the corporation ... ; however, the degree of protection for depositors and non-participating policyholders is less clearly defined. The CICA believes that it is important that the legislation explicitly address the interests of these [stakeholders] because;

- protecting the interests of these stakeholders is a stated public policy objective

- it will ensure that the parties involved with corporate governance have a clearer understanding of their responsibilities

- it will provide an important frame of reference for additional legislative changes relating to information needs of various stakeholders and the extent to which these needs should be met

- it will also facilitate the implementation of private sector corporate governance initiatives such as those suggested in the TSE Report on Corporate Governance in Canada.⁵⁷

16. The Committee is in full accord with the chartered accountants and adopts the CICA recommendation that:

legislation explicitly address the interests of depositors and non-depositors and non-participating policyholders in defining the governance model and duties of directors.

17. Further, the Committee, having recently completed an extensive study of issues of corporate governance related to modernizing the Canada Business Corporations Act, views it as essential that the recommendations made in its August 1996 report, Corporate Governance, be made applicable to federally regulated financial institutions in Canada (excepting the co-operative credit associations). The standards of corporate governance should be at least as strong as those which apply to companies under the Canada Business Corporations Act.

(57) Canadian Institute of Chartered Accountants, *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, October 2, 1996, p. 2.

CHAPTER 5

CREDIT UNIONS AND THE WHITE PAPER

Credit unions are consumer-owned financial institutions whose powers are governed by the laws of the province of incorporation. The Central in each province (B.C., Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, and Nova Scotia) is a Central Co-operative Credit Society to which the *Cooperative Credit Associations Act* (CCAA) applies; Credit Union Central of Canada (CUCC) is the national organisation of the co-operative system. The credit unions are the principal providers of retail financial services, while:

*the principal business objective of CUCC is to provide financial and financial support services to the Centrals and through and on their behalf to and for credit unions, with that of the Centrals being to provide financial and financial support services to and for their member credit unions. ... increasingly CUCC and the Centrals, directly or in association with credit unions, are being requested by credit unions to participate in the delivery of retail financial services.*⁵⁸

Included among these services are the delivery of mutual fund and securities services.

The position of OSFI with respect to CUCC and the Centrals is that these entities are restricted to providing services on a wholesale basis (within the defined co-operative/credit union community). Their ancillary business corporations are similarly restricted.

The White Paper suggests proposed amendments to subsection 390(1)(m) of the CCAA to specifically limit the services that may be provided by an ancillary business corporation invested in by CUCC or a Central.

CUCC argues that such a change:

*has the potential of significantly limiting the ability of CUCC and the Centrals to assist credit unions to provide effective and competitive services to their members. ... Many of the financial services provided by credit unions require national programs. The issuance of credit cards to credit union members is an example.*⁵⁹

(58) Credit Union Central of Canada, *Submission to the Department of Finance*, August 2, 1996, p. 3.

(59) *Ibid.*, p.6.

Ancillary business corporations are the instrument used to deliver such services. Further, in some cases, the provision of retail services by CUCC and the Centrals may be the most efficient way to provide an effective national program.

CUCC also argues that, because of the demonstrated economies of scale in the provision of financial services, it should be permitted to provide ancillary services to organisations other than credit unions. This "will assist CUCC in providing services to credit unions at an economically competitive cost."

The cost incurred by CUCC and the Centrals to develop financial services programs is substantial. The inability of CUCC to provide services, even on a wholesale basis, to other than the co-operative/credit union communities has proven to be an additional cost disincentive for the development or participation in certain financial services.⁶⁰

Section 390 of the CCAA requires that,

if a financial services provider was to be invested in to provide services for credit unions, one of either CUCC or a Central must control that entity, even though the entity was to provide services for a national program. ... [Further] one of either CUCC or a Central must put up the controlling capital.⁶¹

CUCC and the Centrals want to be able to aggregate their individual investments to meet the control test specified in Section 390. The Department of Finance suggested that CUCC and the Centrals structure an association incorporated under the CCAA to hold the individual investments of CUCC and the Centrals. They have been unable to

satisfactorily to develop a structure that will appropriately recognise the varying capital interests had by CUCC and the Centrals in the underlying corporations owned by the holding association.⁶²

18. The Committee recommends that CUCC and the provincial Centrals be permitted to aggregate their individual investments in a financial services provider to meet the control test specified in section 390.

(60) *Ibid*, p.7.

(61) *Ibid*, p.8

(62) *Ibid*, p.8.

The White Paper also indicated that the federal government was prepared to discuss ending federal regulation of provincial credit union centrals. According to the witness for CUCC:

*we believe that the proposed elimination of the federal regulation of regional centrals, which was in the White Paper, is heading in the wrong direction. Upon examination of federal regulation, we strongly believe that federal regulation of our provincial Centrals and Canadian Central should continue. The federal regulation brings common rules and understanding to doing business across our system.*⁶³

The Committee is supportive of the federal government maintaining a presence in the regulation of provincial credit union Centrals.

CUCC has made it clear that the credit union movement wants to be a significant player in the evolving financial services market. The Committee strongly supports the credit union movement because of the way it serves small business customers and small depositors, particularly in smaller communities in rural Canada and is therefore supportive of the positions put forward by CUCC in its brief.

However, the Committee is also cognisant of the fact that, as credit unions grow to become wider and wider based in terms of the services they provide and the categories of people who are eligible to become members, it may be necessary to reconsider some of the special privileges credit unions have (e.g., preferential tax treatment in certain jurisdictions) in order to keep a level playing field covering all financial service providers.

(63) William Knight, Chief Executive Officer, Credit Union Central of Canada, *Evidence, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, October 1, 1996, p.2.

APPENDIX A

WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
--------------	------	-----------

9 October 1, 1996

From the Credit Union Central of Canada:

Mr. William Knight, Chief Executive Officer.

From the Canadian Bankers Association:

Mr. Gordon J. Feeney, Chairman, Executive Council and Vice-Chairman, Royal Bank of Canada;

Mr. Raymond J. Protti, President and Chief Executive Officer;

Mr. Douglas W. Melville, Director, Commercial and Regulatory Affairs; and

Mr. David E. Phillips, Vice-President, General Counsel and Secretary.

From the Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. Rod Jones, President;

Mr. Rick Frost, Chairman, Financial Institutions Committee;

Ms. Joanne C. Brown, Executive Director; and

Mr. André Bois.

From Norwest Financial, Inc:

Mr. John van Leeuwen, President, Trans Canada Credit Corporation;

Mr. Nick Scarfo, Assistant Vice-President and General Counsel, Trans Canada Credit Corporation;

Mr. Steve Wagner, Assistant General Counsel, Norwest Financial, Inc.; and

Mr. Richard C. Owens, Partner, Smith Lyons.

From the Capital One Financial Corporation:

Mr. David M. Willey, Vice-President and Treasurer;

Mr. Christopher T. Curtis, Associate General Counsel; and

Mr. Richard C. Owens, Partner, Smith Lyons.

From the *Association des intermédiaires en assurance de personnes*:

Mr. Denis Savard, Chairman of the Board;
Ms. Anne-Marie Beaudoin, Senior Counsel; and
Mr. Alain Poirier, First Vice-President.

From the Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Harry H. Panjer, President Elect;
Ms. Claudette Cantin, Vice-President; and
Mr. Morris W. Chambers, Chairperson of the Task Force on
Insurance Legislation.

From Beneficial Canada Inc:

Mr. Jean Bédard, Vice-President, General Counsel and
Secretary.

From Avco Financial Services Canada:

Ms. Diane Wolfenden, Director, Communications and
Community Relations; and
Mr. Scott Furlonger, Vice-President and Controller.

From Household Financial Corporation:

Mr. Terry Cretney, Treasurer.

From the Canadian Association of Retired Persons:

Ms. Lillian Morgenthau, President; and
Mr. Rolf Calhoun, Chapter Head.

From One Voice - The Canadian Seniors Network:

Mr. Robert Armstrong, Member, Issues Committee.

From Power Financial Corporation:

Mr. James W. Burns, Deputy Chairman of Power
Corporation of Canada and Director of Power Financial
Corporation; and
Mr. Edward Johnson, Vice-President, General Counsel and
Secretary.

10 October 2, 1996

From the Insurance Bureau of Canada:

Mr. George Anderson, President; and
Mr. Alex Kennedy, Vice-President, General Counsel and
Secretary.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Graeme Rutledge, Chair, Financial Institutions Reform Study Group; and
Ms. Diane R. Hillier, Director, Auditing Standards.

From the Investment Dealers Association of Canada:

Mr. Andrew G. Scape, Vice-President and Director, RBC Dominion Securities Inc.;
Mr. Peter K. Marchant, Vice-President and Director, CIBC Wood Gundy Inc.; and
Mr. Ian C. Russell, Vice-President, Capital Markets.

From the Canadian Federation of Independent Business:

Ms. Catherine Swift, President; and
Mr. Garth White, Vice-President, National Affairs, Research.

From the Canadian Life & Health Insurance Association Inc.:

Mr. Mark Daniels, President; and
Mr. Bob Astley, President and CEO, Mutual Group.

From Beacon Securities Limited:

Mr. Lonsdale W. Holland, President.

From Independent Investment Dealers:

Mr. Robert Schultz, Chairman and CEO, Midland Walwyn Capital Inc.;
Mr. Peter Bailey, CEO, Gordon Capital Corporation; and
Mr. Lorie Waisberg, Partner, Goodman Phillips and Vineberg.

From the Canadian Fraternal Association:

Mr. Richard May, Director and Chairman of the Legislative Committee; and
Mr. Ralf Hensel, Member of the Legislative Committee.

From the Congress Financial Corporation Canada:

Mr. William R. Davis, President and President of Congress Financial Corporation;
Mr. Albert Mandia, President of Cashflex L.P. and Cashflex Inc.;
Ms. Ruth Brader, in-house Counsel to CoreStates Financial Corp.; and
Ms. Jean Anderson, of McMillan Binch.

From the Consumers' Association of Canada:

Dr. Robert Kerton, Chair, Financial Services Committee and Professor of Economics, Department of Economics, University of Waterloo; and
Ms. Marnie McCall, Director, Policy Research.

From Democracy Watch:

Mr. Duff Conacher, Coordinator.

From the *Service d'aide au consommateur*:

Ms. Madeleine Plamondon.

11 October 3, 1996

From General Electric Capital Canada Inc.:

Mr. Michael Davies, Vice-President & General Counsel;
Mr. Bob Weese, Vice-President, Government Affairs;
Ms. J. Diane Hébert, Vice-President, Legal Affairs, Equipment Financing;
Mr. David S. Brennan, Vice-President and General Manager;
Mr. Leslie J. Battrick, Vice-President and Counsel; and
Mr. Armin Sachse, Vice-President, Marketing, Equipment Financing.

From Wells Fargo Bank, NA:

Mr. Gadi Meir, Project Leader and Senior Financial Consultant, Business Banking Group; and
Ms. Louise S. Pelly, Counsel from Gowlings, Strathy & Henderson.

From the Co-operators Group Limited:

Mr. Terry Squire, President and Chief Executive Officer of The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, Co-operators General Insurance Company and Co-operators Life Insurance Company;
Mr. Lorne Motton, Vice-President Finance and Controller for Co-operators General; and
Mr. Frank Lowery, Vice-President, General Counsel and Secretary.

From the Canadian Real Estate Association:

Mr. Pierre Beauchamp, Chief Executive Officer;
Ms. Shirley A. Taylor, Manager, External Relations; and
Mr. Martin Laplante, Consultant, RES Policy Research Inc.

From Life Underwriters Association of Canada:

Mr. Hal D. Couillard, Past Chair;
Mr. David J. Thibaudeau, President; and
Mr. William T. Babcock, Vice-President, Public Affairs.

From the Task Force of Schedule II Foreign Banks :

Mr. Fred Buhler, Chair, Legislative Reform Task Force of the Schedule II Foreign Banks and Chairman and Chief Executive Officer, Bank of America Canada;
Mr. Willem Veger, President and Chief Executive Officer, ABN AMBRO Bank Canada; and
Mr. Kenichiro Tanaka, President and Chief Executive Officer, Fuji Bank Canada.

From Deutsche Bank Canada:

Mr. Stephen Frhr. von Romberg Droste zu Senden, President and Chief Executive Officer; and
Mr. Barry Munholland, Senior Vice-President and Managing Director.

From the *Association coopérative d'économie familiale*:

Ms. Louise Rozon, General Manager;
Mr. Eric Fraser, Responsable du service d'aide aux consommateurs;
Mr. Jacques St-Amant, Research Counsel; and
Mr. Sidney Ribaux, Project Coordinator.

From the Task Force on the Churches and Corporate Responsibility:

Mr. Bill Davis, Manager, Task Force's dossier on Banking Access for Low-income groups;
Rev. Dalton Jantzi, ordained minister, Mennonite Church of Eastern Canada; and
Mr. Bernard Dufresne, Co-Director, Social Affairs Office, Conference of Catholic Bishops of Canada.

From the National Anti-Poverty Organization:

Ms. Lynne Toupin, Executive Director.

From the Retail Council of Canada:

Ms. Diane Brisebois, President and CEO;
Mr. Ken Morrison, Banking Consultant and President, Ken Morrison Consulting Inc.; and
Mr. Ray Bird, Chairman, Banking Committee and Vice-President, Credit, Sears Canada Inc.

From Trimark Investment Management Inc.:

Mr. Brad Badeau, Senior Vice-President and Chief Financial Officer.

APPENDIX B

BRIEFS

Briefs received from organisations who did not appear before the Committee:

Association of Canadian Financial Corporations

Automotive Finance Affiliates

Canada Trust

Canadian Bond Rating Service

CIBC Wood Gundy Securities Inc.

National Trust

Privacy Commissioner of Canada

The Canadian Bar Association

The Mutual Group

The Trust Companies Association of Canada

Valley National Bank

**RÉFORME DE 1997 DES
INSTITUTIONS FINANCIÈRES**

**ÉLIMINER LES OBSTACLES À L'ENTRÉE
DES BANQUES ÉTRANGÈRES**

Rapport du Comité sénatorial
des
banques et du commerce

Le président
L'honorable Michael Kirby

Le vice-président
L'honorable W. David Angus

Octobre 1996

This report is also available in English.

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Michael Kirby, *président*

L'honorable W. David Angus, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Austin, Jack, cp
*Fairbairn, Joyce, cp (ou Graham, Alasdair B)
Hervieux-Payette, Céline, cp
Kelleher, James F, cp
Kenny, Colin
Kolber, E Leo

*Lynch-Staunton (ou Berntson, Eric)
Meighen, Michael Arthur
Perrault, Raymond, cp
Simard, Jean-Maurice
St Germain, Gerry, cp
Stewart, John B

**Membres d'office*

Nota : Les honorables sénateurs Poulin et Taylor ont aussi participé à différents moments aux séances de cette étude.

Personnel du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement :

M. Gerald Goldstein, directeur,

Division de l'économie.

Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :

Mme Lise Bouchard, adjointe administrative.

Le greffier du comité

Paul Benoit

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 mars 1996 :

"L'honorable sénateur Graham, au nom du sénateur Kirby, propose :

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première session de la trente-cinquième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 12 décembre 1996.

La motion, mise aux voix, est adoptée."

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION	1
CHAPITRE 2 : POLITIQUE SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES ÉTRANGÈRES	4
PARTIE I : CONTEXTE	4
<i>La question des banques étrangères : introduction</i>	4
<i>Objectifs sur la politique des institutions financières étrangères</i>	5
<i>La situation actuelle des banques étrangères</i>	6
<i>Définition des termes employés dans le rapport</i>	10
PARTIE II : PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC	11
<i>Proposition de désaffiliation de l'assurance-dépôts</i>	11
<i>Propositions sur la politique relative aux banques étrangères</i>	13
<i>Incidence des propositions relatives à l'accès des banques étrangères sur les «quasi-banques»</i>	14
<i>Incidence de la politique proposée pour les banques étrangères sur les autres institutions financières</i>	15
<i>Incidence des propositions de politique sur certaines institutions financières</i>	16
A. Les sociétés de financement	16
B. Les fournisseurs de services financiers autres que des sociétés de financement	18
<i>Questions suscitées par les propositions au sujet des «quasi-banques» étrangères</i>	22
PARTIE III : FILIALES ET SUCCURSALES DE BANQUES ÉTRANGÈRES	27
Succursales et filiales de banques étrangères	27
La situation des succursales et des filiales aux États-Unis	28
La situation des succursales et des filiales au Royaume-Uni.....	29
La situation des succursales et des filiales au Canada.....	29
PARTIE IV : VUES DU COMITÉ SUR LA POLITIQUE RELATIVE AUX INSTITUTIONS FINANCIÈRES ÉTRANGÈRES	31
<i>A : Vues du Comité au sujet de la restriction proposée relativement au financement sur le marché de détail</i>	31
<i>B : Vues du Comité sur les succursales et les filiales de banques étrangères</i>	31

Les quatre possibilités pour la politique relative aux banques étrangères au Canada	32
Analyse des quatre possibilités.....	32
L'établissement de succursales étrangères répond aux objectifs de la politique relative aux institutions financières étrangères.....	34
Succursales étrangères : considérations de prudence.....	36
Étapes nécessaires à la mise en oeuvre des propositions du Comité.....	38
Conclusions sur la question des banques étrangères.....	40
Conséquences des propositions du Comité pour les neuf cas ci-dessus.....	41

CHAPITRE 3 : MIEUX PROTÉGER LES CONSOMMATEURS..... 43

1. PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS.....	43
2. COÛT ET DISPONIBILITÉ DES SERVICES FINANCIERS.....	46
3. VENTES LIÉES.....	47
4. REMBOURSEMENT ANTICIPÉ DES EMPRUNTS HYPOTHÉCAIRES.....	49

CHAPITRE 4 : RÉGIE INTERNE DES INSTITUTIONS..... 51

CHAPITRE 5: LES CAISSES DE CRÉDIT ET LE LIVRE BLANC..... 55

ANNEXE A : TÉMOINS..... 58

ANNEXE B : MÉMOIRES..... 64

LISTE DES RECOMMANDATIONS

PARTIE II : PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

1. Le Comité recommande que, si le gouvernement met en oeuvre le régime d'accès des banques étrangères proposé, les entreprises actuelles de sociétés financières étrangères établies au Canada avant l'adoption officielle d'une nouvelle politique bénéficient d'une protection de leurs droits acquis.

PARTIE IV : VUES DU COMITÉ SUR LA POLITIQUE RELATIVE AUX INSTITUTIONS FINANCIÈRES ÉTRANGÈRES

2. Le Comité recommande que le gouvernement adopte une politique sur les banques étrangères qui leur donnerait le choix de confier leurs activités au Canada à une succursale ou à une filiale, ou encore à ces deux types d'entités à la fois.
3. le Comité recommande que le gouvernement mette en oeuvre le plus tôt possible une politique sur l'établissement de succursales de banques étrangères au Canada.
4. Le Comité recommande que le BSIF ait le pouvoir d'exiger d'une banque étrangère exploitant une succursale au Canada qu'elle conserve des actifs d'un montant donné dans une institution financière canadienne répondant aux critères qu'il préciserait afin de couvrir les engagements de la succursale. À cette fin, il faudrait définir les paramètres qui entraîneraient l'intervention du BSIF et forceraient le maintien au Canada d'un actif supérieur au passif.
5. Pour des raisons de prudence, le Comité recommande que le gouvernement fixe la taille minimum d'une banque étrangère (l'actif minimum) nécessaire pour l'autoriser à exploiter des succursales au Canada. Ce seuil devrait être assez élevé.
6. Le Comité recommande que toutes les banques étrangères désireuses d'ouvrir des succursales en territoire canadien soient assujetties à une réglementation compatible avec les normes internationales, et ce, d'une façon acceptable pour le BSIF, avant qu'on les autorise effectivement à établir une succursale canadienne. La succursale elle-même devrait respecter toutes les

conditions usuelles établies par règlement en matière de rapports, de vérification et de supervision.

7. Pour que les règles du jeu soient égales, le Comité recommande que les succursales de banques étrangères en territoire canadien soient soumises au même régime d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le capital que les banques canadiennes et que l'impôt retenu sur leurs paiements d'intérêts soit remplacé par ce régime.
8. Le Comité recommande que le gouvernement fasse le maximum pour élaborer une proposition globale sur l'établissement de succursales de banques étrangères au Canada à temps pour qu'elle soit incorporée aux modifications de 1997 à la *Loi sur les banques*.
9. S'il s'avérait impossible d'y arriver à temps pour les mesures législatives de 1997, le Comité recommande que l'on intègre aux modifications législatives devant être adoptées par le Parlement avant le 31 mars 1997 une modification de la *Loi sur les banques* affirmant le principe que les banques étrangères sont autorisées à établir des succursales au Canada si elles ont l'intention de se limiter au marché de gros. Les détails seraient précisés par règlement.
10. Le Comité recommande que les articles modifiés de la *Loi sur les banques* portant sur l'établissement de succursales des banques étrangères n'entrent pas en vigueur tant que les changements nécessaires n'auront pas été apportés à la *Loi sur la liquidation*. Cependant, ces changements devraient devenir loi d'ici la fin de 1998 si le gouvernement leur confère la priorité voulue.
11. Le Comité recommande que l'on donne par ailleurs au surintendant le pouvoir d'exempter, de l'application des règles concernant la capitalisation et la régie d'entreprise, les filiales canadiennes d'institutions financières étrangères bien capitalisées répondant à des critères précis. Le surintendant doit s'assurer que l'exemption ne compromet en rien les objectifs d'équité, de protection des consommateurs et de préservation de la solidité et de la sécurité du système financier.

CHAPITRE 3 : MIEUX PROTÉGER LES CONSOMMATEURS

12. Le Comité recommande que le projet de règlement sur les renseignements relatifs à la solvabilité soit rendu public le plus vite possible.
13. Le Comité recommande que l'on s'abstienne de modifier les règles forçant les institutions financières à confier leurs opérations de traitement de l'information à une filiale.
14. Le Comité recommande que le gouvernement adopte la modification du paragraphe 416(5) de la *Loi sur les banques* recommandée par les courtiers en valeurs mobilières indépendants et qu'il modifie les lois régissant les autres institutions financières de régie fédérale pour interdire à celles-ci d'exercer des pressions indues sur les consommateurs ou de recourir à la coercition dans le contexte des ventes liées.

CHAPITRE 4 : RÉGIE INTERNE DES INSTITUTIONS

15. Le Comité réitère vigoureusement la recommandation qu'il avait faite dans son rapport, *Trouver le juste milieu* :

que la majorité des membres du conseil d'administration d'une institution financière à charte fédérale contrôlée directement ou indirectement par une société de portefeuille cotée en bourse ou une autre institution financière cotée en bourse soient indépendants (selon la définition qu'en donne la *Loi sur les banques*) de la société de portefeuille ou de l'institution financière mère.

16. Le Comité est tout à fait d'accord avec les comptables agréés et fait sienne la recommandation de l'ICCA voulant que :

la législation traite expressément des intérêts des déposants et des titulaires de police sans participation dans la définition du modèle de régie d'entreprise et des devoirs qui incombent aux administrateurs.

17. De plus, le Comité ayant récemment effectué une étude en profondeur de la question de la régie des sociétés dans le contexte de la révision de la *Loi sur les sociétés par actions*, il considère essentiel que les recommandations qu'il a faites dans son rapport d'août 1996 intitulé *La régie des sociétés*,

s'applique aux institutions financières à charte fédérale du Canada (à l'exception des associations coopératives de crédit). Il importe que les institutions financières soient assujetties à des règles de régie interne au moins aussi strictes que celles qui s'appliquent aux sociétés aux termes de la Loi sur les sociétés par actions.

CHAPITRE 5 : LES CAISSES DE CRÉDIT ET LE LIVRE BLANC

- 18. Le Comité recommande que la CCCC et les centrales provinciales soit autorisées à mettre en commun leurs participations individuelles dans une entreprise de services financiers pour obtenir la participation majoritaire requise aux termes de l'article 390.**

Nous devrions commencer à ouvrir notre marché intérieur à la concurrence illimitée des banques de chacun des pays qui offrent aux banques canadiennes une égale réglementation.

Permettez-moi de le répéter : ce qui était jadis une protection pour notre pays est devenu une prison pour nos banques. Je suis convaincu que nous devrions ouvrir les portes toutes grandes dans les deux directions.

Matthew Barrett, président et chef de la direction du
Groupe de la Banque de Montréal, Toronto,
2 octobre 1996

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Suite à la parution en juin dernier du Livre blanc intitulé *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : Propositions de modifications*, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le Comité) a entrepris un examen approfondi des questions soulevées dans ce document. Il a reçu de nombreux mémoires et autres documents; en outre, une quarantaine de témoins ont comparu aux audiences publiques qu'il a tenues, les 1^{er}, 2 et 3 octobre.

Trois mois avant la parution du Livre blanc, le ministre des Finances avait déclaré :

... Nous examinons présentement la législation régissant les institutions financières afin d'améliorer le cadre établi en 1992. Nous avons conclu que le secteur financier ne s'était pas encore entièrement adapté à ce cadre. C'est pourquoi l'interdiction qui est actuellement faite aux banques de vendre de l'assurance sera maintenue¹.

Le ministère des Finances a plus tard précisé que le gouvernement n'avait pas non plus l'intention de lever l'interdiction faite aux banques d'offrir du crédit-bail automobile.

La loi canadienne actuelle sur les institutions financières de régime fédéral a été promulguée en 1992. Elle prévoit une période de transition de cinq ans. En 1995, le Comité avait tenu des audiences sur le fonctionnement de cette loi, puis publié en août de cette année-là son **Rapport intérimaire sur la législation de 1992 traitant des institutions financières**. À l'époque, il n'avait réclamé aucun changement majeur, mais néanmoins souligné que :

Le but ultime de la déréglementation consiste à stimuler la concurrence, car celle-ci permet d'élargir la gamme des produits offerts aux consommateurs et, en dernière analyse, de rendre le secteur des services financiers plus efficient. De plus, la mondialisation des marchés financiers est si rapide que le Canada ne peut pas se permettre de prendre du retard dans l'exploitation du

(1) M. Paul Martin, ministre des Finances, *Débats de la Chambre des communes*, 6 mars 1996, p. 379.

plein potentiel de ses services financiers - un secteur d'activité qui a toujours beaucoup contribué à la croissance économique du Canada².

Le Livre blanc rendu public en juin 1996 était très général; le gouvernement y donnait essentiellement un aperçu des questions sur lesquelles il comptait élaborer des propositions ou procéder à des consultations. Ces questions sont censées faire l'objet de modifications de la législation sur les institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral. (À cela s'ajoutaient bon nombre de propositions de modifications techniques conçues pour mettre la législation à jour; ces modifications doivent être adoptées d'ici au 31 mars 1997, parce que la législation visée cessera d'être en vigueur à cette date.)

Le Livre blanc contenait deux annonces importantes qui sont susceptibles de modifier le calendrier et la stratégie de la réforme législative des services financiers :

- (1) Un Groupe de travail sur l'avenir du secteur financier canadien sera créé pour conseiller le gouvernement sur les questions d'intérêt public relatives à l'élaboration d'un cadre optimal du secteur des services financiers au XXI^e siècle (p. 7 et 14).
- (2) Le ministère des Finances créera un comité consultatif de spécialistes, chargé d'étudier des questions fondamentales portant sur le système canadien de paiements. Le Comité contribuera aux travaux du Groupe de travail chargé d'élaborer un cadre adéquat pour le secteur des services financiers.

La composition des membres du comité consultatif d'étude du système de paiements et les principales questions stratégiques sur lesquelles ils doivent se pencher ont été annoncées le 26 août 1996. La composition et le mandat du Groupe de travail ne sont pas encore connus.

Le Comité compte tenir des audiences publiques sur le rapport du Groupe de travail.

Même si le Livre blanc ne devait en principe porter que sur des aspects «pratiques» (en laissant le Groupe de travail étudier la substance), il n'en contenait pas moins certaines propositions de changements du régime d'entrée des banques étrangères sur le marché canadien. Or, ces propositions soulèvent des questions fondamentales au sujet de la politique concernant les institutions financières étrangères désireuses de faire des affaires au Canada.

Suite aux questions soulevées dans les témoignages qu'il a entendus et les mémoires qu'il a reçus, le Comité est convaincu de la nécessité d'un examen approfondi de tout ce qui entoure le régime d'entrée des banques étrangères sur le marché canadien et de l'élaboration d'une politique nouvelle sur les banques étrangères désireuses de faire des affaires en territoire canadien. Le

(2) Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Rapport intérimaire sur la législation de 1992 traitant des institutions financières*, p. 13.

Groupe de travail aura fort probablement quelque chose à dire là-dessus dans son rapport, mais le système actuel doit être modifié maintenant pour encourager les institutions financières étrangères qui ont déjà des activités dans notre pays à les développer plutôt qu'à les abandonner, comme plusieurs d'entre elles l'ont fait, ainsi que pour attirer de nouvelles institutions financières chez nous.

Il est précisé dans l'avant-propos du Livre blanc, signé par le secrétaire d'État aux Institutions financières internationales, que :

Nous proposons, dans le présent document, une série de modifications législatives [...] Le gouvernement consultera les consommateurs, les milieux financiers et les autres intéressés afin de discuter des propositions exposées dans le présent document³.

Bref, il s'agissait manifestement d'un Livre blanc contenant simplement des propositions plutôt qu'une politique gouvernementale officielle.

C'est à la lumière de cette déclaration du Ministre que le Comité a abordé le Livre blanc.

(3) *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : Propositions de modifications, juin 1996, Avant-propos.*

CHAPITRE 2

POLITIQUE SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES ÉTRANGÈRES

PARTIE I : CONTEXTE

La question des banques étrangères : introduction

Après avoir soigneusement analysé les mémoires et les témoignages, le Comité a conclu que les recommandations stratégiques du Livre blanc sur le régime d'entrée des banques étrangères présentaient de sérieuses lacunes.

Qui plus est, les propositions particulières du Livre blanc au sujet des institutions financières étrangères ne semblent pas fondées sur des objectifs stratégiques explicites, de sorte qu'il est difficile de les évaluer en fonction d'autres stratégies.

En fait, une série d'objectifs stratégiques clairs - ayant une relation avec la politique proposée - s'impose pour qu'il y ait un débat valable sur l'orientation que les décideurs veulent imprimer au secteur des services financiers du Canada. C'est précisément ces objectifs et cette relation que nous établissons dans le présent rapport.

Dans ce rapport, le Comité présente quatre possibilités de stratégies applicables aux banques étrangères désireuses de s'établir au Canada. Il précise celle des quatre qu'il préfère - une stratégie qui facilitera l'entrée des banques étrangères au Canada -, en expliquant les raisons de son choix et en décrivant les étapes nécessaires à la mise en oeuvre de sa recommandation.

Dans le passé, le Comité a fait des recommandations précises qui ont été adoptées soit telles quelles, soit avec des modifications mineures par le gouvernement de l'heure, quel qu'ait été le parti au pouvoir. Par exemple, dans son rapport de 1996 intitulé *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*, le Comité avait recommandé que :

Lorsqu'une institution financière détient une participation majoritaire dans une autre institution financière engagée dans un secteur d'activités différent, cette

institution, ou sa filiale, doit avoir 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public⁴.

Dans ce même rapport, le Comité avait aussi recommandé que :

Les institutions non financières devraient pouvoir se livrer à des activités dans le secteur financier, à condition de le faire par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. Cette société ou l'ensemble de ses filiales doit alors avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public⁵.

Ces deux recommandations ont été adoptées telles quelles par le gouvernement pour les institutions ayant un capital de plus de 750 millions de dollars.

De même, la plupart des recommandations du Comité qui portaient sur la législation applicable à l'industrie de l'assurance, formulées à la suite des audiences sur l'effondrement de la Confederation Life, en 1994, ont été adoptées par le gouvernement d'alors.

Le Comité espère que les recommandations formulées dans ce rapport-ci seront également mises en application par le gouvernement.

Objectifs de la politique sur les institutions financières étrangères

Si nous voulons comprendre pourquoi il est important que les institutions financières étrangères puissent avoir accès au marché canadien, nous devons nous demander ce que nous aimerions retrouver dans le système financier canadien, autrement dit les objectifs que nous fixerions pour la politique publique qui le régit.

Dans le Livre blanc, le gouvernement a fait état des caractéristiques du système financier canadien qu'il souhaite : l'efficience, l'efficacité et la stabilité. À son avis, le système actuel assure dans la plupart des cas l'équilibre entre la concurrence et la stabilité des institutions financières.

Les modifications du système actuel qui sont proposées dans le Livre blanc ont pour objet de renforcer la protection des consommateurs, d'alléger le fardeau de la réglementation pour les fournisseurs de services financiers et de maintenir la législation à jour. De toute évidence, les deux derniers ne sont pas des objectifs stratégiques proprement dits, mais plutôt des moyens d'atteindre les objectifs stratégiques que sont la protection des consommateurs, la stabilité systémique et la saine concurrence (y compris l'établissement des mêmes règles pour tous).

(4) Comité sénatorial des banques et du commerce, *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*, 16^e rapport, mai 1986, rec. 43.

(5) *Ibid.*, rec. 46.

Qui plus est, en raison de la mondialisation des marchés financiers et du rôle critique que le secteur des services financiers joue dans la croissance économique, la politique applicable doit être conçue pour faire en sorte que le gouvernement fédéral joue un rôle législatif et réglementaire clé vis-à-vis de ce secteur.

Il est essentiel aussi que la politique sur les institutions financières favorise un climat qui permette à des institutions financières de niveau mondial d'établir leur siège social au Canada. Ces institutions sont indispensables pour favoriser la croissance économique et pour assurer aux consommateurs et aux entreprises canadiennes l'accès à une gamme complète de services financiers.

Les objectifs étant précisés, on peut discuter utilement de questions comme :

Faudrait-il encourager l'entrée des banques étrangères au Canada?

Faudrait-il éliminer les obstacles à cette entrée?

Faudrait-il encourager l'investissement étranger dans le secteur des services financiers non bancaires?

Encourager l'entrée des institutions étrangères dans le secteur des services financiers générerait-il de nouvelles liquidités ou intensifierait-il la concurrence?

Dans un cadre stratégique conçu pour atteindre des objectifs telles que la protection du consommateur, la stabilité et la concurrence, il y a plusieurs sous-objectifs qui, de l'avis du Comité, devraient être applicables au régime d'entrée des institutions financières étrangères au Canada, à savoir :

- (1) assurer la sécurité et la viabilité du régime;**
- (2) protéger les consommateurs;**
- (3) optimiser les services offerts;**
- (4) soumettre les institutions étrangères aux mêmes règles du jeu que celles des fournisseurs canadiens de services financiers.**

C'est en fonction de ces objectifs que le Comité estime qu'il faudrait évaluer à la fois les propositions stratégiques contenues dans le Livre blanc et ses propres propositions, que nous verrons plus loin.

La situation actuelle en ce qui concerne les banques étrangères

La *Loi sur les banques* de 1967 interdisait l'établissement au Canada de banques contrôlées par des intérêts étrangers. Toutefois, comme les provinces n'imposaient pas de restrictions de cet ordre, de nombreuses banques étrangères prêtaient de l'argent et se livraient au Canada à d'autres activités financières, par l'intermédiaire de filiales en propriété exclusive de régime provincial qui étaient des compagnies de fiducie, des compagnies de finance, et ainsi de suite.

La *Loi sur les banques de 1980* a levé l'interdiction dont les banques étrangères étaient frappées par celle de 1967, en les obligeant néanmoins à mener leurs activités financières au Canada par l'intermédiaire d'une banque de l'Annexe 2 constituée et réglementée en vertu de la *Loi sur les banques*.

Les banques canadiennes sont actuellement réparties dans deux grandes catégories, celle des banques de l'Annexe I, dans lesquelles aucun actionnaire ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions en circulation, et celles de l'Annexe II, qui peuvent avoir des actionnaires majoritaires.

Les «six grosses» banques canadiennes (Banque de Montréal, Banque de Nouvelle-Écosse, Banque Canadienne Impériale de Commerce - CIBC -, Banque Nationale, Banque Royale et Banque Toronto-Dominion) sont des banques de l'Annexe I. La Banque ABN AMRO du Canada, la Banque Hongkong du Canada, la Banque d'Amérique du Canada et la Deutsche Bank Canada sont des exemples des filiales de banques étrangères qui fonctionnent actuellement au Canada en tant que banques de l'Annexe II; la Banque Laurentienne et la Banque Manulife du Canada sont des exemples de banques canadiennes de l'Annexe II.

Il existe actuellement 45 banques étrangères de l'Annexe II au Canada, soit 14 de moins que le nombre record d'il y a neuf ans, 59.

Toutes les banques étrangères de l'Annexe II - sauf la Banque Hongkong du Canada - se concentrent sur les marchés des sociétés, et leur clientèle de base est habituellement composée d'entreprises établies dans leur pays d'origine. (La Banque Hongkong du Canada a décidé de rivaliser avec les institutions financières canadiennes en s'efforçant d'attirer les petits déposants.)

La définition que la *Loi sur les banques* donne de la notion de «banque étrangère» est très large, car elle englobe toutes les entités, quelles qu'elles soient (sans égard aux activités qu'elles exercent) qui contrôlent une banque étrangère ou sont contrôlées par une banque étrangère ou une entité quelconque dont les activités seraient considérées au Canada comme «des opérations bancaires». Et cette banque ou cette entité étrangère peut être située n'importe où dans le monde, sans restriction de taille.

Plus précisément, aux termes de l'article 2 de la *Loi sur les banques*, on entend par «banque étrangère» :

toute entité constituée en personne morale ou formée sous le régime de la législation d'un pays étranger, qui, selon le cas :

- (a) est une banque d'après la législation du pays étranger où elle exerce son activité;
- (b) exerce dans un pays étranger des activités qui, au Canada, seraient en totalité ou en majeure partie des opérations bancaires;

- (c) se livre, directement ou non, à la prestation de services financiers et adopte, pour désigner ou décrire son activité, une dénomination qui comprend l'un des mots «bank», «banque», «banking» ou «bancaire» [...];
- (d) effectue des opérations de prêt d'argent et accepte des dépôts cessibles par chèques ou autre effet;
- (e) se livre, directement ou non, à la prestation de services financiers et appartient au groupe d'une autre banque étrangère;
- (f) contrôle une autre banque étrangère;
- (g) est une institution étrangère, autre qu'une banque étrangère au sens d'un des alinéas a) à f), *qui contrôle une banque figurant à l'Annexe II* [mais pas une filiale d'une banque de l'Annexe I].

Aux termes de l'article 409 de la même Loi, les opérations bancaires comprennent :

- (a) la prestation de services financiers;
- (b) les actes accomplis à titre d'agent financier;
- (c) la prestation de services de conseil en placement et de gestion de portefeuille;
- (d) l'émission de cartes de paiement, de crédit ou de débit et, conjointement avec d'autres établissements, y compris les institutions financières, l'utilisation d'un système de telles cartes.

Ces définitions très larges des notions de «banque étrangère» et d'«opérations bancaires» préservent le pouvoir fédéral de surveillance des banques; le Comité estime qu'elles ne devraient pas être modifiées pour le moment.

Du point de vue stratégique, ce qui compte, c'est le mode de classement des différents types de banques et d'activités bancaires étrangères, la façon dont ce classement est fonction de la nature de la banque en question et des activités commerciales qu'elle veut exercer au Canada, ainsi que le régime réglementaire applicable, le cas échéant.

Dans la pratique, le gouvernement du Canada n'a accordé des chartes à des filiales de banques étrangères qu'à celles de banques commerciales réglementées dans leur pays d'origine (à une exception près, celle d'American Express, qui a obtenu une charte fédérale de banque de l'Annexe II en 1990).

La *Loi sur les banques* dispose que, lorsqu'une «banque étrangère» veut créer une filiale non bancaire au Canada (une compagnie de finance, par exemple), elle doit obtenir le consentement du gouverneur en conseil, conformément au paragraphe 521(1) de la même Loi; en réalité, cela signifie souvent qu'elle doit contracter des engagements précis auprès du BSIF.

L'article 521 prévoit que :

La banque étrangère ne peut, directement ou indirectement, sauf consentement du gouverneur en conseil donné par décret :

[...]

(a) acquérir ou détenir un nombre d'actions ou de titres participation d'une entité canadienne ayant pour principale activité au Canada l'une de celles visées aux sous-alinéas 518(3)a)(i) à (v) *tel que l'entité devienne un établissement affilié à une banque étrangère* [...]

(b) acquérir ou détenir la totalité ou quasi-totalité de l'actif d'une entité canadienne ayant pour activité principale au Canada l'une de celles visées par les sous-alinéas 518(3)a)(i) à (v).

Et voici les activités que prévoient ces sous-alinéas 518(3)a)(i) à (v) :

(i) soit à fournir des services que la présente loi autorise une banque à fournir au Canada,

(ii) soit à fournir des services de fiducie,

(iii) soit à exercer des fonctions d'agent de change, de courtier en valeurs, de conseiller en placement ou de portefeuilleiste;

(iv) soit à effectuer des opérations d'assurance, notamment en exerçant des fonctions d'agent ou de courtier d'assurance...

Bref, cela signifie à toutes fins utiles que la «banque étrangère» doit obtenir l'appui du surintendant des institutions financières pour entrer sur le marché canadien, même si les activités qu'elle compte y avoir ne sont pas réglementées par le BSIF.

Il n'en va pas de même lorsqu'une entité étrangère qui ne correspond pas à la définition d'une «banque étrangère» de la *Loi sur les banques* (par exemple une entreprise comme Microsoft) désire établir au Canada une entreprise de services financiers non réglementée (telle qu'une compagnie de finance); alors, elle n'a pas besoin d'obtenir l'autorisation du gouverneur en conseil ou du BSIF, car il lui suffit de créer l'entreprise en se conformant aux lois fédérales ou

provinciales applicables. Les dispositions législatives régissant les institutions financières à charte fédérale ne s'appliquent pas, puisque la compagnie mère n'est pas une «banque étrangère».

Les «banques étrangères» ont aussi un autre obstacle à franchir quand elles tentent d'établir une filiale non bancaire au Canada, lorsqu'elles ne veulent pas que celle-ci soit exploitée à titre d'institution financière de régime fédéral. Jusqu'à présent, pour que le BSIF appuie les demandes qu'elles présentent au Ministre - en application de l'article 521 - pour être autorisées à exploiter une telle filiale, les «banques étrangères» ont été tenues d'accepter une restriction du mode de financement : cette filiale non bancaire ne doit pas se financer en acceptant des dépôts ou en émettant des valeurs au Canada, sauf lorsque la souscription minimum pour ces valeurs n'est pas inférieure à 200 000 \$CAN. En outre, lorsque les valeurs sont des titres de créance, elles doivent être en coupures d'au moins 100 000 \$CAN. Ces restrictions - les seuils de 200 000 \$ et de 100 000 \$ - sont ce qu'on appelle les restrictions du financement sur le marché de détail.

On applique ces restrictions sous cette forme globale depuis le début des années 90. Toutefois, ce qui était naguère une distinction évidente (entre les dépôts et les valeurs négociables) tend de plus en plus à s'estomper, à mesure que ces entités émettent des titres négociables en petites coupures (parfois d'au moins 2 000 \$), par exemple.

Définition des termes employés dans le rapport

Avant d'entamer son analyse des propositions du Livre blanc, le Comité tient à s'assurer qu'on comprendra clairement la terminologie de son rapport.

Il est logique de commencer par la définition de la notion de «succursale». Aux termes de l'article 2 de la *Loi sur les banques*, elle s'entend d'une agence, du siège social ou de tout autre bureau d'une banque. Par contre, dans l'usage quotidien, les Canadiens considèrent une succursale comme l'un des nombreux bureaux locaux d'une banque à charte acceptant des dépôts, accordant des hypothèques, recevant des paiements de factures de services d'utilité publique, etc. Dans le rapport, c'est ce qu'on appelle un **bureau**, et **pas une succursale** d'une banque de détail.

Dans ce rapport, une succursale de banque étrangère s'entend de l'antenne canadienne d'une banque étrangère, et non pas d'une filiale (c.-à-d. une banque de l'annexe II). À l'exception de la Banque Hongkong du Canada, qui a choisi de rivaliser avec les banques canadiennes sur le marché de détail et qui a des bureaux dans de nombreux endroits, la plupart des banques étrangères ont très peu de bureaux au Canada.

Les banques qui se limitent aux marchés des sociétés sans chercher à rivaliser avec les banques canadiennes pour attirer des dépôts de détail sont des banques de gros. Presque toutes les banques de l'Annexe II établies au Canada et appartenant à des intérêts étrangers sont des banques de ce genre. (La définition américaine d'une banque de gros pourrait être adoptée au Canada. Aux États-Unis, la *Federal Deposit Insurance Corporation* et le Bureau du contrôleur

des devises (*Comptroller of the Currency*) définissent les dépôts en gros comme des dépôts excédant 100 000 \$⁽⁶⁾.

La *Loi sur les banques* donne des «opérations bancaires» une définition très large qui s'applique manifestement à une vaste gamme d'institutions financières. Un des principaux ouvrages de référence sur le système financier canadien définit cette notion de la façon suivante :

[traduction]

Cela s'entend des opérations d'une quasi-banque en tant qu'intermédiaire financier qui n'a pas une charte comme une banque et qui tire une grande partie de ses fonds d'exploitation de capitaux empruntés dont la nature est assimilable sinon identique à celle des principaux capitaux empruntés des banques à charte, provenant de dépôts d'épargnes personnelles et de dépôts à terme⁷.

Cette définition s'appliquerait aux coopératives de crédit, aux compagnies de fiducie, aux compagnies de prêts hypothécaires et aux organismes de dépôt d'épargnes gouvernementaux.

À ces institutions financières s'ajoutent de nombreuses autres dont les activités sont limitées et qui n'acceptent pas de dépôts, comme les compagnies de finance et les compagnies de prêts fondés sur l'actif du débiteur. **Dans le Livre blanc, ces institutions financières qui n'acceptent pas de dépôts sont appelées des «quasi-banques». La définition de cette notion est la même dans le présent rapport.**

Enfin, le Comité emploie l'expression «vraies banques», qui s'entend d'après la plupart des économistes universitaires de la façon suivante :

[Traduction]

Au sens le plus général, toutes les institutions financières qui acceptent du public des dépôts payables sur demande ou à court terme sont des banques⁸.

Le Comité se refuse à donner des «vraies banques» une définition aussi large, car elle engloberait des institutions telles que les compagnies de fiducie. Il estime que les «vraies banques» sont des institutions qui acceptent du public des dépôts payables sur demande et qui sont réglementées en tant que banques.

PARTIE II : PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

(6) U.S. General Accounting Office, *Foreign Banks*, février 1966, p. 17.

(7) R.A. Shearer, J.F. Chant et D.E. Bond, *Economics of the Canadian Financial Systems*, 3^e édition, Scarborough: Prentice Hall Canada, 1995, p. 343.

(8) *Ibid.*, p. 294.

Proposition de désaffiliation de l'assurance-dépôts

Dans le Livre blanc, le gouvernement a déclaré qu'il se proposait d'autoriser les institutions financières qui ne recueillent pas de dépôts de détail à se «désaffilier» de la SADC, pourvu qu'elles ne soient pas affiliées à un membre de cet organisme. Les critères envisagés dans le Livre blanc pour déterminer quelles institutions seraient admissibles à cette exemption seraient l'importance des dépôts et le genre des déposants, ou encore une combinaison de ces deux facteurs.

L'exemption vise les institutions qui se spécialisent dans les services aux grandes sociétés, dont les dépôts dépassent largement le maximum de 60 000 \$ des dépôts assurables.

Le Comité exécutif des banques étrangères de l'Annexe II a proposé que :

[Traduction]

Le seuil au-delà duquel les dépôts devraient être considérés comme «en gros» soit de 100 000 \$, ce qui serait compatible avec la définition des «dépôts en gros» aux États-Unis. Ces dépôts seraient suffisamment importants pour qu'il soit très probable que le déposant est un investisseur averti n'ayant pas besoin d'une protection aussi complète que le déposant «de détail» moyen.

En outre, les «institutions exemptées» seraient théoriquement en mesure d'accepter certains «dépôts de détail», pourvu que le total de ces dépôts ne dépasse pas un pourcentage préétabli de leurs dépôts moyens [de l'ordre de 5 %]⁹.

Ce plafond de 5 % permettrait aux «institutions exemptées» de fournir à une clientèle avertie des services bancaires privés qui existent déjà¹⁰.

Le Comité exécutif des banques étrangères de l'Annexe II propose en outre que le ministre des Finances dispose d'un droit de veto d'intérêt public pour interdire la délivrance d'un certificat d'exemption à une institution membre de la SADC¹¹.

En outre, le Comité exécutif et l'Association des banquiers canadiens se sont prononcés sur plusieurs autres questions qu'il faudra trancher avant d'établir une procédure de désaffiliation.

Par exemple, la question de savoir quelle part du déficit accumulé de la SADC devra être assumée par les institutions qui se désaffilieront est extrêmement importante; il serait possible de

(9) Lettre du Comité exécutif des banques étrangères de l'Annexe II de l'Association des banquiers canadiens au ministère des Finances, 30 avril 1996, p. 2.

(10) *Ibid.*, p. 3.

(11) *Ibid.*

calculer un «droit de retrait» en se fondant sur les cotisations reçues par la SADC comparativement à son déficit. La question de la participation à l'Association canadienne des paiements est elle aussi d'une très grande importance, car l'ACT exige que ses membres adhèrent à la SADC. Autrement dit, quel sera l'accès aux liquidités pour les institutions exemptées?

Le ministère des Finances va devoir préparer des propositions précises pour trancher ces questions et pour établir les procédures de transition qui s'imposent. **Le Comité appuie le principe de la désaffiliation de l'assurance-dépôts** (comme il l'a fait dans son rapport de novembre 1994, intitulé *Les impératifs de la réglementation et de la protection des consommateurs dans l'industrie des services financiers réglementée par le gouvernement fédéral : Trouver le juste milieu*), mais il tiendra à étudier les propositions gouvernementales lorsqu'elles auront été rendues publiques.

Propositions sur la politique relative aux banques étrangères

Le Livre blanc propose plusieurs modifications du régime applicable aux “banques étrangères” qui souhaitent avoir des activités au Canada. Certaines appellent une déréglementation bienvenue, mais d’autres sont une source de préoccupation pour le Comité.

Premièrement, une “banque étrangère” propriétaire d’une banque de l’annexe II n'aurait plus à détenir d'autres institutions financières par l'intermédiaire de sa banque de l'annexe II.

Deuxièmement, les “banques étrangères” qui exploitent une “banque de gros” au Canada pourraient se désaffilier de la SADC. Il n'existe actuellement aucune définition législative ou réglementaire d’une banque de gros. Le Livre blanc propose que l’on se fonde notamment sur le montant des dépôts (par exemple, dépôts de plus de 100 000 \$) et sur le genre de déposant (par exemple, des sociétés ou des non-résidents).

Troisièmement, le Livre blanc définit aussi une nouvelle notion, celle des “quasi-banques”, des “entités qui ne recueillent généralement pas de dépôts et ne sont pas soumises à la réglementation bancaire dans leur pays d'origine, mais fournissent un ou plusieurs services de nature bancaire (p. ex. prêts à la consommation)”¹².

Les “quasi-banques” étrangères seraient autorisées à détenir des entités non bancaires affiliées qui ne seraient pas des institutions financières de régime fédéral et, une “fois qu'elles seraient autorisées aux termes de la *Loi sur les banques* à s'implanter sur le marché canadien, elles n'auraient pas besoin d'autre agrément, à condition qu'elles ne se financent pas sur le marché de détail dans le cadre de leurs activités non réglementées [titres d'une valeur de moins de 100 000 \$]”¹³.

(12) *Livre blanc*, p. 24.

(13) *Ibid.*

Enfin, quatrième, les banques étrangères réglementées, c'est-à-dire les "entités soumises à la réglementation bancaire dans leur pays d'origine et dont une bonne part des activités est constituée par la prestation de services bancaires", seront autorisées à fournir des services financiers au Canada **uniquement par l'entremise de filiales étant des institutions financières de régime fédéral**¹⁴. Ainsi, les banques étrangères ne sont plus autorisées à établir, aux termes de l'article 521, des entités non bancaires affiliées qui ne sont pas des filiales et dont les activités ne seraient pas réglementées par le gouvernement fédéral. Une exception serait consentie dans le cas des activités sur valeurs mobilières assujetties à la réglementation provinciale.

Le Comité souscrit aux propositions contenues dans le Livre blanc qui visent à alléger la réglementation des institutions financières étrangères en activité au Canada, mais il a des réserves au sujet des propositions relatives aux "quasi-banques".

Ces propositions ne sont pas bien étayées.

L'absence d'objectifs politiques clairs en regard desquels juger du bien-fondé des propositions contenues dans le Livre blanc a amené le Comité à élaborer lui-même une série d'objectifs généraux (voir ci-haut), pour ensuite apprécier les propositions du Livre blanc et ses propres recommandations en fonction de ceux-ci.

Incidence des propositions relatives à l'accès des banques étrangères sur les "quasi-banques"

La politique proposée dans le Livre blanc relativement aux banques étrangères aurait pour effet de créer quatre catégories de "quasi-banques".

Catégorie 1. Des "quasi-banques" canadiennes qui ne seraient pas assujetties à la réglementation fédérale découlant de la législation sur les institutions financières à charte fédérale. Le financement sur le marché de détail de ces "quasi-banques" ne ferait l'objet d'aucune restriction. En fait, ces "quasi-banques" ne seraient pas réglementées du point de vue du BSIF.

Catégorie 2. Des "quasi-banques" étrangères dont le propriétaire étranger correspondrait à la définition d'une "banque étrangère" de la *Loi sur les banques* et serait donc considéré comme une vraie banque par le BSIF; elles seraient tenues d'établir une banque de l'annexe II au Canada afin d'y exploiter une "quasi-banque" filiale (étant donné que les exemptions aux termes de l'article 521 ne seraient plus autorisées pour les "vraies" banques étrangères). Les restrictions relatives

(14) *Ibid.*

au financement sur le marché de détail ne s'appliqueraient pas à ces "quasi-banques".

Catégorie 3. Des "quasi-banques" étrangères dont le propriétaire étranger correspondrait à la définition d'une "banque étrangère" de la *Loi sur les banques* mais serait considéré comme une "quasi-banque"; elles seraient autorisées à détenir n'importe quelle institution financière non bancaire, y compris une "quasi-banque" canadienne, sans qu'il s'agisse forcément d'une institution financière réglementée par le gouvernement fédéral au Canada. Il leur faudrait obtenir au départ l'autorisation du gouverneur en conseil. Il y aurait dans ce cas-là aussi des restrictions du financement sur le marché de détail.

Catégorie 4. Des "quasi-banques" étrangères dont le propriétaire ne correspondrait pas à la définition d'une "banque étrangère" ou d'une "quasi-banque" étrangère. Dans ce cas, la "quasi-banque" étrangère pourrait exploiter une institution financière non bancaire ou une "quasi-banque" canadienne sans l'autorisation du gouverneur en conseil, et son financement sur le marché de détail ne ferait l'objet d'aucune restriction.

Incidence de la politique proposée pour les banques étrangères sur les autres institutions financières

Comme il est indiqué ci-dessous, il existe en fait tout un éventail d'institutions financières qui veulent venir au Canada, allant des banques étrangères réglementées à des entreprises étrangères de services financiers assez peu réglementées. N'importe laquelle de ces institutions financières peut vouloir avoir des activités au Canada depuis l'éventail complet des services bancaires de détail ou de gros jusqu'à des activités limitées, avec ou sans prise de dépôts au niveau du détail.

Cela veut dire que les décideurs doivent composer avec une foule de cas différents. La priorité qu'il importe d'attacher aux objectifs de la politique relative aux banques étrangères décrite ci-haut diffère selon chacun. Par exemple, la protection des consommateurs est relativement peu importante lorsqu'il s'agit d'entités à vocation limitée qui ne prennent pas de dépôts de détail. En revanche, la question de l'uniformité des règles vis-à-vis des banques canadiennes peut être elle d'une très grande importance lorsque les institutions financières étrangères appartiennent à des banques étrangères assujetties à la réglementation de leur pays d'origine.

À une extrémité de l'éventail se trouvent les "vraies" banques qui veulent exploiter des services bancaires de détail et de gros au Canada. On n'en parle pas dans le Livre blanc, et cette question n'a pas été abordée durant les audiences. Les "vraies" banques étrangères possédant des filiales bancaires de l'annexe II au Canada, mais qui n'acceptent pas de dépôts de détail (que l'on définit généralement comme tout dépôt de moins de 100 000 \$) profiteront de la proposition du

Livre blanc de les exempter de l'affiliation à la SADC et donc de l'application des règles connexes de la SADC (parce que leur activité se limite aux prêts de 100 000 \$ et plus). **Le Comité souscrit sans réserve à cette proposition** (dont on a traité plus en détail ci-haut).

À l'autre extrémité de l'éventail émergent des cas où des banques étrangères ou d'autres institutions de services financiers pourraient envisager d'offrir des services financiers au Canada, mais avec très peu de bureaux sur le territoire. Le Comité a entendu une institution ayant de tels projets, qui soulèvent des questions qui vont au-delà des propositions contenues dans le Livre blanc et dont nous discuterons plus loin.

Une grande partie des témoignages entendus par le Comité concernaient le traitement d'une partie limitée de l'éventail des possibilités, à savoir les institutions qualifiées de "quasi-banques".

Incidence des propositions de politique sur certaines institutions financières

A. Les sociétés de financement

Nous parlerons d'abord du secteur canadien des sociétés de financement, lequel comprend des entreprises comme Trans Canada Credit, Associates Financial du Canada, Services financiers AVCO Canada Limitée, Beneficial Canada, la Compagnie de finance Household du Canada Limitée, Transamerica Financial Services et Superior Acceptance.

Pour celles de ces entreprises qui appartiennent à des sociétés étrangères au sens de "banque étrangère" de la *Loi sur les banques*, la décision d'obliger la société-mère à canaliser ses activités au Canada par l'intermédiaire d'une banque de l'annexe II semble arbitraire dans la mesure où, selon la proposition contenue dans le Livre blanc, des entreprises actives dans le même secteur au Canada seraient traitées différemment selon leur société mère.

Examinons les exemples suivants.

1. Norwest Financial, Inc., une compagnie de finance américaine offrant des prêts à la consommation, a acheté Trans Canada Credit Corporation au groupe insolvable Central Guaranty, en 1992. Norwest Financial a dû obtenir l'autorisation du gouverneur en conseil pour cet achat, parce que Norwest Corporation (sa compagnie mère) est enregistrée tout comme elle en vertu de la *Bank Holding Company Act*, 1956, des États-Unis; toutes deux sont réglementées en vertu de cette Loi. Or, Norwest Financial est propriétaire d'une banque aux États-Unis (où Norwest Corporation en possède plusieurs), de sorte qu'elle est réputée être une "banque étrangère" au sens de la *Loi sur les banques*.

Norwest Financial décrit les conséquences de cette situation de la façon suivante :

À la lumière de notre correspondance et nos discussions avec des représentants du ministère des Finances et [du BSIF], il appert que

Norwest Financial serait classifiée en tant que “banque étrangère réglementée” plutôt qu’une “quasi-banque”. Le résultat est que Trans Canada devrait devenir une institution financière fédérale réglementée, soit une banque de l’annexe II ou une société de fiducie ou de prêt en vertu de la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt¹⁵.

Cela est un exemple de “quasi-banque” de la catégorie 2.

2. La Compagnie de finance Household du Canada Limitée (HFC) est au Canada depuis 1928. Elle appartient à une multinationale ouverte, Household International, Inc., laquelle est définie dans la *Loi sur les banques* comme une banque étrangère, largement en raison de ses activités dans le domaine des cartes de crédit, qui doivent être exécutées par l’intermédiaire d’une banque ayant une vocation limitée, conformément à la loi américaine.

Dans son mémoire, HFC a déclaré que, comme Household International ne se livre pas vraiment à des activités de banque commerciale, n’a pas d’importants réseaux de succursales et n’accepte pas de dépôts de clients sur le marché de détail [traduction] :

Elle devrait être définie comme une quasi-banque, de sorte que ses principales activités au Canada seraient assujetties aux propositions du Livre blanc à l’égard des quasi-banques¹⁶.

HFC est convaincue qu’elle devrait être considérée comme une “quasi-banque” de la catégorie 3 dans le cadre de la politique proposée, même s’il existe des arguments pour la faire ranger dans la catégorie 2, puisque Household International est une “banque étrangère”.

3. Beneficial Canada est une filiale de Beneficial Corporation, une société qui correspond à la définition d’une “banque étrangère” de la *Loi sur les banques*. Beneficial International possède des banques au Royaume-Uni, en Allemagne et aux États-Unis. Dans le mémoire qu’elle a soumis au ministère des Finances, Beneficial dit s’attendre à être considérée comme une “quasi-banque”, et, par conséquent, à ne pas être contrainte d’établir au Canada une banque étrangère réglementée.

Beneficial compte être considérée comme une “quasi-banque” de la catégorie 3 dans le cadre de la politique proposée, alors qu’on ne voit vraiment pas pourquoi elle ne serait pas considérée comme une “quasi-banque” de la deuxième catégorie.

4. Services Financiers AVCO Canada Limitée est active au Canada depuis 1954; depuis 1964, elle est contrôlée par Avco Financial Services, de Costa Mesa, en Californie, une filiale de Textron Inc., du Rhode Island. Textron est considérée comme une “banque étrangère” au sens de la *Loi*

(15) Norwest Financial Inc., *mémoire au ministère des Finances*, 29 août 1996, p. 7.

(16) La Compagnie de finance Household du Canada Limitée, *mémoire au ministère des Finances*, 23 septembre 1996, p. 2.

sur les banques, puisqu'elle possède une banque. Cela pourrait faire considérer AVCO Canada comme une "quasi-banque" de la catégorie 2, même s'il existe d'excellents arguments pour qu'elle soit rangée dans la catégorie 3.

AVCO s'attend à être considérée comme une "quasi-banque" de la catégorie 3 dans le cadre de la politique proposée.

B. Fournisseurs de services financiers autres que des sociétés de financement

1. General Electric Capital Canada est une filiale de General Electric Capital, une entreprise américaine qui est active au Canada depuis 1937. Elle offre des services financiers dans les domaines de la location et du financement de matériel, de la location d'automobiles et de wagons de chemin de fer, du financement des ventes au détail ainsi que de projets commerciaux et industriels, de même que de bâtiments commerciaux. Elle possède plusieurs institutions financières réglementées aux États-Unis et en Europe, notamment des banques. Sa filiale canadienne, GE Capital Canada, offre une vaste gamme de services financiers.

Dans son mémoire, Norwest Financial a toutefois déclaré que :

[...] puisque GE Capital est détenue par un conglomérat industriel, elle sera apparemment une "quasi-banque" et, en conséquence, n'aura pas à offrir ses services par l'entremise d'une institution financière réglementée au Canada¹⁷.

GE Capital s'attend à être considérée comme une "quasi-banque" de la catégorie 3 dans le cadre de la politique proposée.

2. Capital One Financial Corporation (Capital One) émet des cartes de crédit aux États-Unis et au Royaume-Uni. Elle possède une banque dans ces deux pays. En mars 1966, elle a obtenu l'autorisation du gouverneur en conseil d'exploiter une entreprise de cartes de crédit au Canada. On lui a délivré un certificat d'enregistrement en vertu de la *Loi sur les sociétés d'investissement* (Canada) afin de lui permettre de se qualifier comme membre de MasterCard. (Cette loi canadienne a été abrogée depuis, mais Capital One a conservé ses droits acquis.)

Néanmoins, Capital One a été informée à titre "préliminaire par les représentants [du BSIF] qu'elle pourrait constituer une «banque étrangère réglementée» aux fins des propositions de modification [du Livre blanc...] et en conséquence qu'il ne lui sera pas permis d'offrir des services de cartes de crédit par l'entremise d'une société affiliée qui n'est pas une banque. Elle sera obligée d'établir une banque de l'annexe II (ou une société de prêts ou fiducie sous la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*) si elle désire continuer à offrir de tels services au Canada"¹⁸.

(17) Norwest Financial Corporation, *mémoire*, 29 août 1996, p. 15.

(18) Capital One Financial Corporation, *mémoire*, 29 août 1996, p. 4 et 5.

Capital One a donc l'impression qu'elle sera considérée comme une "quasi-banque" de la catégorie 2 dans le cadre de la politique proposée. Pourtant, il y a des arguments qui justifient qu'elle soit classée dans la catégorie 3, comme elle était en droit de s'y attendre lorsqu'elle a été autorisée par décret au mois de mars de cette année à avoir des activités au Canada.

3. Corestates, un holding bancaire des États-Unis propriétaire de Corestates Bank, contrôle deux entreprises du secteur financier au Canada, Congress Canada et Cashflex.

Congress Canada, une entreprise de prêts sur l'actif, est une filiale directe en propriété exclusive de Congress Financial Corporation, une société californienne contrôlée par Corestates. Congress U.S. (qui fonctionne indépendamment de Corestates Bank) et Corestates elle-même ont obtenu en 1994 l'autorisation du gouverneur en conseil de créer Congress Canada.

Cette dernière société n'est pas une banque; elle prête de l'argent à des entreprises incapables d'obtenir suffisamment de crédit des prêteurs traditionnels. Il s'ensuit donc qu'elle est dans une situation analogue à celle d'AVCO vis-à-vis de sa société mère américaine.

Cashflex est une autre filiale en propriété exclusive de Corestates qui fonctionne elle aussi indépendamment de Corestates Bank. En décembre 1995, Corestates a obtenu l'autorisation du gouverneur en conseil d'établir Cashflex.

Cashflex traite des renseignements financiers mais n'a pas directement d'activités dans le domaine des services financiers. Par exemple, elle trie et enregistre les paiements aux entreprises de câblodistribution, de gaz et d'électricité versés dans une banque de l'annexe I et met à jour les dossiers des clients, mais ne fait pas de compensation de chèques.

Corestates est convaincue qu'elle va devoir établir une banque de l'annexe II au Canada si elle veut continuer d'y exploiter Congress Canada et Cashflex. Or, les principaux concurrents de Congress (GE Capital, Penfund, CCFL et First Treasury) ne seront pas obligés à en faire autant, autrement dit à supporter les mêmes frais que Corestates pour fonctionner au Canada comme entreprise de prêt sur l'actif. Il s'ensuit que Congress Canada sera désavantagée face à ses concurrents, tout comme Cashflex vis-à-vis de ses rivaux comme EDS et FiServe.

Congress Canada et Cashflex soutiennent que ces exigences sont incompatibles avec les obligations du Canada dans le cadre de l'ALENA; elles ont obtenu des avis juridiques qui étayent leur position. Le Comité n'a pas approfondi la question et n'est donc pas en mesure de se prononcer.

En outre, l'une et l'autre ont investi énormément pour s'établir au Canada, en se fondant sur la politique de réglementation en vigueur avant la publication du Livre blanc. Elles déclarent toutes deux avoir agi "de bonne foi" et ajoutent que le changement de politique envisagé dans le Livre blanc leur impose des frais déraisonnables. Par conséquent, elles soutiennent qu'elles devraient à tout le moins bénéficier d'une protection de leurs droits acquis. Par ailleurs, elles semblent estimer

que, compte tenu de la nature de leurs activités et des règles régissant leurs concurrents, Cashflex devrait relever de la catégorie 4 et que Congress Canada devrait être rangée dans la catégorie 3.

Quoi qu'il en soit, Il semble bien que les deux seront considérées comme des "quasi-banques" de la catégorie 2 selon les propositions contenues dans le Livre blanc.

4. Valley National Bank est une banque américaine commerciale et de détail qui concentre essentiellement ses activités dans les prêts à la consommation, particulièrement dans le secteur automobile. Elle avait manifesté son intérêt pour les marchés de consommation canadiens, et le BSIF l'avait informée en 1994 qu'elle devrait "tout simplement considérer l'établissement d'une société de financement plutôt [que d'une] banque de l'annexe II, puisque [son] plan d'entreprise était très concentré sur le crédit à la consommation"¹⁹.

En novembre 1995, Valley National Bank a reçu l'autorisation nécessaire en application de l'article 521, et elle a immédiatement commencé ses activités au Canada. Le Livre blanc semble laisser entendre que l'autorisation qui lui avait récemment été accordée sera révoquée et qu'elle sera forcée de continuer à faire des "affaires au Canada par l'intermédiaire d'une banque de l'annexe II"²⁰. Valley National Bank déclare avoir agi de bonne foi, compte tenu des conseils qui lui avaient été donnés. La révocation de l'autorisation pourrait avoir de graves conséquences pour elle.

Valley National Bank maintient elle aussi que, si la modification prévue dans la politique proposée se concrétise, ses activités actuelles devraient être protégées en tant que droits acquis; elle estime en outre qu'elle devrait être considérée comme une "quasi-banque" de la catégorie 3 plutôt que de la catégorie 2, où elle serait classée selon les propositions du Livre blanc.

5. Une grande banque américaine - Wells Fargo - veut présenter une demande fondée sur l'article 521 de la *Loi sur les banques* pour être autorisée à établir au Canada une petite entreprise de prêts commerciaux. Les activités de cette entreprise seraient menées presque entièrement à partir du siège social de Wells Fargo aux États-Unis, essentiellement par la poste et par télémarketing. (Il n'y aura ni succursale, ni présence physique de Wells Fargo au Canada.)

Dans sa réponse à la demande, le BSIF a déclaré :

[traduction]

Le Livre blanc de juin 1996 prévoit une modification de la politique d'entrée des banques étrangères désireuses d'exploiter des services financiers au Canada. La nouvelle politique autoriserait Wells Fargo à offrir au Canada les services financiers qu'elle envisage seulement par l'intermédiaire d'une filiale qui serait une institution

(19) Valley National Bank, *mémoire au Comité sénatorial des banques*, 30 septembre 1996, p. 2.

(20) Ibid., p. 1.

financière de régime fédéral. Par conséquent, le BSIF n'est pas disposé à recommander que Wells Fargo soit autorisée à établir une filiale non bancaire en vertu de l'article 521 de la Loi sur les banques²¹.

Manifestement, dans le cadre aussi bien de la politique en vigueur que de la nouvelle politique proposée dans le Livre blanc, Wells Fargo est une “quasi-banque” de la catégorie 2.

Le Comité ne trouve pas que la politique proposée établit une distinction significative entre certaines des sociétés qui seraient classées dans la catégorie 2 (Norwest, Congress et Cashflex, Capital One) et d'autres qui appartiendraient à la catégorie 3 (AVCO, Beneficial, HFC, GE Capital) et estime donc que celle-ci entraînerait de ce fait un déséquilibre plutôt qu'un meilleur équilibre des règles du jeu que ce n'est le cas maintenant. En ceci, la politique proposée ne répond pas à l'un des objectifs de la politique relative aux institutions financières étrangères décrite précédemment.

Cependant, si la politique proposée dans le Livre blanc devait être mise en application, il faudrait que le BSIF définisse clairement les critères permettant de déterminer si une institution financière étrangère est une “vraie banque” ou une “quasi-banque”. Il faudrait en outre que ces définitions apparaissent justes et raisonnables à toutes les parties concernées.

Si, en dépit des arguments présentés dans le présent rapport contre la proposition du Livre blanc concernant les institutions financières étrangères, le gouvernement décidait de l'adopter quand même, il faudrait se garder de donner un effet rétroactif à la politique. Le Comité a toujours été contre l'application rétroactive d'une politique. Les institutions qui s'établissent en toute bonne foi au Canada en respectant les règles en vigueur ne doivent pas être victimes ultérieurement d'un changement de règles qui les forceraient à assumer des coûts additionnels auxquels elles ne s'attendaient pas lorsqu'elles ont pris la décision de s'établir au Canada.

- 1. Le Comité recommande que, si le gouvernement met en oeuvre le régime d'accès des banques étrangères proposé, les entreprises actuelles de sociétés financières étrangères établies au Canada avant l'adoption officielle d'une nouvelle politique bénéficient d'une protection de leurs droits acquis.**

(21) Wells Fargo, *lettre du BSIF*, 24 septembre 1996.

Questions suscitées par les propositions au sujet des “quasi-banques” étrangères

Les neuf exemples qui précèdent montrent entre autres que les propositions contenues dans le Livre blanc ne répondent pas à l'objectif d'uniformité des règles et ont aussi pour effet de restreindre l'éventail des services financiers offerts aux entreprises canadiennes, ce qui compromet un deuxième objectif de la politique relative aux institutions financières étrangères établi par le Comité. C'est pour ces raisons, en sus de celles qui sont décrites ci-dessous, que le Comité rejette les propositions contenues dans le Livre blanc sur le régime d'accès des banques étrangères.

Les propositions contenues dans le Livre blanc soulèvent par ailleurs six questions importantes :

1. Est-il possible d'établir une véritable distinction entre des entreprises qui offrent les mêmes types de services financiers au Canada pour la seule et unique raison qu'elles appartiennent à des sociétés ayant des activités différentes?

La définition d'une “banque étrangère” de la *Loi sur les banques* englobe une vaste gamme d'institutions financières étrangères, des “vraies” banques (qui acceptent des dépôts sur lesquels leurs clients peuvent tirer des chèques) aux entreprises qui fournissent des services financiers non bancaires relativement limités, selon les propositions du Livre blanc. La question de savoir si une “banque étrangère” sera contrainte d'établir une banque de l'annexe II au Canada afin de pouvoir y exploiter une entreprise non bancaire dépendra de la décision du BSIF de la considérer comme une “vraie banque” ou comme une “quasi-banque”. Existe-t-il des critères logiques qui permettent de justifier une telle décision?

Trans Canada Credit, AVCO, Beneficial et HFC ont les mêmes activités au Canada, et pourtant, il semble que la société mère de Trans Canada Credit va devoir établir une banque de l'annexe II au Canada, pour que sa filiale puisse poursuivre ses activités, alors que les sociétés mères des trois autres entreprises ne seront pas tenues d'en faire autant.

Norwest Financial soutient que :

La source du problème de la distinction entre une vraie banque et une quasi-banque est qu'elle vise à imposer une classification institutionnelle préconçue sur des concurrents plutôt que de les réglementer sur la base des services qu'ils offrent dans leur marché respectif. Il est difficile de concevoir la pertinence de fonder une forme de réglementation au Canada sur le fait qu'une institution financière au Canada est détenue par une institution financière aux États-Unis plutôt que par une société industrielle. [...] Ce qui devrait compter est le type de services financiers que la société offre au Canada²².

(22)

Norwest Financial Corporation, *mémoire au ministère des Finances*, 29 août 1996, p. 16.

2. La politique proposée, qui consisterait à imposer des conditions différentes aux propriétaires étrangers d'entreprises non bancaires offrant pourtant des services financiers analogues au Canada, va-t-elle créer des déséquilibres concurrentiels?

Dans le cas des institutions étrangères qui seront tenues d'établir une banque de l'annexe II même si elles veulent seulement offrir des services financiers limités sans accepter de dépôts, la politique entraînera des coûts importants (par ex., capitalisation initiale, dispositions de régie interne, etc.) qui limiteront nettement leur capacité de rivaliser avec des institutions offrant les mêmes services qui n'auront pas à supporter pareils coûts parce qu'elles ne sont pas tenues d'être des banques de l'annexe II. D'un autre côté, les institutions financières canadiennes réglementées au niveau fédéral doivent aussi soutenir la concurrence d'institutions non bancaires non réglementées. La réglementation uniforme de tous les secteurs du marché des services financiers est une question extrêmement complexe.

En fait, les coûts résultant de l'obligation réglementaire d'établir une banque de l'annexe II pourraient tout simplement rendre non concurrentielles les institutions qui seront tenues d'établir une institution financière de régime fédéral et dont la capacité de fonctionnement dépend largement de la possibilité de fournir des services à bas prix - comme Capital One ou la petite entreprise de Wells Fargo. Il faut alors se poser la question de savoir si les avantages de leur imposer l'obligation de passer par des institutions financières de régime fédéral l'emportent sur le coût potentiel qui résulterait de l'absence d'activité de ces sociétés au Canada.

Qui plus est, dans le cas de Capital One, on a autorisé des institutions comme Canadian Tire et GE Capital à émettre des cartes de crédit MasterCard au Canada sans pour autant les assujettir à la réglementation en tant qu'institutions financières, ce qui leur épargne des coûts auxquels Capital One ne peut pas échapper.

3. L'application de la politique proposée va-t-elle causer des difficultés à des entreprises qui ont agi de bonne foi et qui ont investi en se fondant sur des engagements que le gouvernement canadien a pris à leur égard? Les activités existantes devraient-elles être protégées, selon le principe des droits acquis?

Norwest Financial a déclaré avoir développé ses activités en se fondant de bonne foi sur une autorisation qui lui avait été accordée par le gouvernement du Canada. C'est tout récemment, en février 1996, qu'on l'a autorisée à élargir son champ d'activité : "En aucun moment le ministère des Finances ou le [BSIF] n'a [laissé entendre que les règles de base seraient modifiées] de la manière suggérée par le Régime d'accès des banques étrangères [proposé dans le Livre blanc] afin de créer une distinction énorme entre Trans Canada et tous ses principaux concurrents [, voire en fait de] réduire le fardeau réglementaire des concurrents tout en l'augmentant pour [elle]"²³.

(23) *Ibid.*, p. 17.

4. La politique proposée dans le Livre blanc est-elle compatible avec nos obligations en matière de commerce international?

Tant Norwest Financial que Capital One soutiennent au contraire que :

“Les propositions de modification violent [...] les obligations du Canada en vertu de l’Accord de libre-échange nord-américain [d’accorder] un traitement égal aux investisseurs [canadiens] et étrangers [dans le secteur des] services non réglementés”²⁴.

Dans son mémoire, Capital One a même affirmé que :

Les banques canadiennes qui désirent fournir des services financiers [, y compris] l’émission de cartes de crédit dans l’un ou l’autre de ces pays feront face seulement à un niveau de réglementation similaire à celui imposé par les provinces canadiennes sur ce genre d’activités. Elles ne seraient pas obligées de faire [des] affaires sous une forme institutionnelle particulière²⁵.

[...]

Puisque les changements proposés imposeront [à Capital One] un fardeau réglementaire auquel les institutions détenues par les ressortissants canadiens ne sont pas soumises, et que l’effet de ce fardeau est de diminuer de façon importante les [possibilités, pour] Capital One, de faire une concurrence ouverte au Canada, ils seront en violation des obligations de traitement national que le Canada a en vertu de l’ALENA²⁶.

5. Comment pourrait-on justifier la restriction du financement sur le marché de détail (l’obligation pour une “quasi-banque” étrangère exploitée au Canada de ne pas se financer au Canada en acceptant des dépôts, ou en émettant des titres pour une souscription inférieure à 200 000 \$ et une valeur individuelle de moins de 100 000 \$ CAN)?

La restriction du financement sur le marché de détail

(24) Capital One, *mémoire*, 29 août 1996, p. 2.

(25) *Ibid.* p. 14.

(26) *Ibid.*, p. 15.

a été faite parce que, du point de vue du BSIF, les titres de créance émis par les “quasi-banques” risquent d’être perçus par le public comme des produits pouvant se substituer à des dépôts²⁷.

[Or, le] domaine des titres a déjà mis en place des garanties pour protéger les investisseurs [les responsables de la réglementation des valeurs mobilières].

[...]

L’Association estime que les restrictions placées sur les activités des “quasi-banques” régies par la Loi sur les banques devraient être limitées à l’acceptation des dépôts. Le concept de financement sur le marché de détail, comme il a été expliqué à la communauté des “quasi-banques”, ne semble pas être une solution à quelque problème que ce soit sur le marché et il n’est donc pas justifié²⁸.

(27) Beneficial Finance Corporation, *lettre au ministère des Finances*, 29 août 1996, p. 3.

(28) Association des compagnies financières canadiennes, *mémoire au ministère des Finances*, 30 août 1996, p. 3 et 4.

6. Quelles seront les conséquences de cette restriction du financement sur le marché de détail?

Les propositions feraient en sorte que les règles du jeu ne seraient pas les mêmes selon qu'il s'agit d'une "quasi-banque" à propriété étrangère régie par la Loi sur les banques ou d'une "quasi-banque" canadienne ou propriété d'une entité étrangère qui ne correspond pas à une définition très large d'une banque étrangère établie dans la Loi sur les banques²⁹

Selon CIBC Wood Gundy, les quasi-banques étrangères (qui comprennent selon elle à la fois les entreprises de crédit à la consommation et les sociétés financières automobiles) représentent actuellement plus de 20 p. 100 du total des effets de commerce canadiens en cours et approximativement 50 p. 100 des titres de créance à moyen terme de sociétés en cours au Canada³⁰.

Dans cette même lettre, CIBC Wood Gundy conclut que :

... La condition que l'on se propose d'imposer au financement sur le marché de détail risque fort d'avoir des conséquences importantes et néfastes sur tous les groupes suivants :

** les QBÉ [quasi-banques étrangères] émettrices de valeurs mobilières au Canada;*

** les épargnants et les investisseurs institutionnels;*

** les courtiers en valeurs inscrits qui négocient des valeurs mobilières émises par des QBÉ.*

Nous sommes en outre d'avis que les organismes provinciaux de réglementation du commerce des valeurs mobilières du Canada ainsi que d'autres organismes de réglementation étrangers sont susceptibles d'exprimer des réserves à propos de ladite condition.

Étant donné l'importance globale et continue des QBÉ sur les marchés des nouvelles émissions de titres et sur les marchés secondaires, cette condition pourrait avoir une incidence encore plus grande dans la mesure où elle diminue la liquidité sur les marchés financiers canadiens, alors que des progrès marquants ont été réalisés en la matière³¹.

(29) *Ibid.*, p. 4.

(30) CIBC Wood Gundy, *mémoire au ministère des Finances*, 29 août 1996, p. 8.

(31) *Ibid.*, p. 3 et 4.

Dans son témoignage devant le comité, un témoin représentant l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM) a déclaré :

[traduction]

Nous estimons que le seuil de financement proposé de 200 000 \$ aura une incidence marquée sur la liquidité et l'efficience des marchés monétaires intérieurs, qu'il perturbera les activités de prêt et de location de ces quasi-banques et qu'il aura des conséquences néfastes pour les investisseurs individuels et pour les emprunteurs³².

L'ACCOVAM est d'avis que les investisseurs sur le marché de détail sont protégés par les lois provinciales qui régissent le commerce des valeurs mobilières, de sorte que l'adoption de nouveaux règlements serait inutile.

La Société canadienne d'évaluation du crédit estime pour sa part qu'il faudrait prévoir une certaine souplesse d'application de la restriction du financement sur le marché de détail; elle propose qu'on tolère une exception dans le cas des quasi-banques qui sont considérées au moins comme de bons placements par deux organisations d'évaluation approuvées.

PARTIE III : FILIALES ET SUCCURSALES DE BANQUES ÉTRANGÈRES

Avant de présenter les propositions du Comité relatives aux institutions financières étrangères, il est utile de donner un aperçu des règles qui régissent les succursales et les filiales de banques étrangères au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Succursales et filiales de banques étrangères

Lorsqu'une "banque étrangère" veut exploiter une banque commerciale au Canada, notamment en acceptant des dépôts, elle doit respecter à quelques exceptions près les mêmes règles que les institutions de dépôt canadiennes, autrement dit avoir le capital intérieur requis (une capitalisation minimum de 10 millions de dollars et la capacité de respecter par ses propres moyens les normes de la Banque des règlements internationaux (BRI)). Elles doivent aussi respecter la règle de prudence applicable aux prêts (ne pas consentir à une société ou à un groupe de sociétés associées des prêts équivalant à plus de 100 p. 100 de son capital) et aux exigences de régie interne. Ces dernières obligations pourraient être très lourdes pour une filiale de banque étrangère relativement petite.

En outre, les banques étrangères ne sont pas autorisées à présenter des garanties de leurs sociétés mères pour se soustraire aux limites prudentielles des prêts imposées par la

(32)

Andrew Scace, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, 2 octobre 1996.

réglementation. Qui plus est, le Canada prélève l'impôt sur les paiements d'intérêts aux entreprises affiliées. En raison de ce prélèvement, il n'y a pour le moment virtuellement aucun financement de banques de l'annexe II par des sociétés mères, de sorte que ces filiales n'ont à toutes fins utiles aucun accès aux fonds accumulés à l'échelle internationale par ces sociétés³³.

Par conséquent, les filiales de banques étrangères exploitées au Canada ont obtenu la plus grande partie de leur financement sur le marché commercial canadien, qui est plus onéreux. Il s'ensuit que l'impôt retenu sur les paiements d'intérêts rapporte très peu de recettes au gouvernement du Canada et que les filiales des banques étrangères doivent rivaliser avec des banques canadiennes pour lesquelles le loyer de l'argent est moins élevé. Le jeu est faussé. Il va falloir modifier la politique actuelle touchant les banques de l'annexe II si l'on veut doter le Canada d'un centre de services financiers de classe mondiale disposant de suffisamment de ressources et de liquidités sur les marchés clés.

Dans son rapport annuel de septembre 1995, intitulé *Annual Global Survey of Regulatory Developments and Market Developments in Banking*, l'Institute of International Bankers indique que, sur 40 pays répondants, seuls le Canada et le Mexique autorisent des filiales mais non des succursales en tant que telles de banques étrangères à offrir des services sur leur territoire; aucun des deux pays d'autorise l'établissement de succursales directes de banques étrangères³⁴.

La situation des succursales et des filiales aux États-Unis³⁵

Aux États-Unis, les banques étrangères peuvent exploiter soit une banque américaine à titre de filiale, soit de véritables succursales et agences qui sont des extensions légales et opérationnelles de la banque mère. En décembre 1994, 82 p. 100 de l'actif américain des banques étrangères était détenu dans de telles succursales et agences.

Les succursales et agences étrangères exploitées aux États-Unis concentrent presque exclusivement leurs activités sur les marchés bancaires de gros, en desservant essentiellement le pays de la banque mère et une clientèle américaine d'entreprises et en se livrant à des opérations avec des banques et d'autres institutions financières.

La réglementation bancaire américaine sur la capitalisation s'applique aux banques à charte américaines et aux holdings bancaires américains (ou appartenant à des banques étrangères), mais

(33) Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe II, *mémoire au ministère des Finances*, 29 janvier 1966, p. 7.

(34) M. Alfred P. Buhler, président du Groupe de travail sur la réforme législative du Comité exécutif des banques étrangères, lettre à M. Doug Peters, 9 septembre 1996, p. 1.

(35) United States General Accounting Office, *Foreign Banks, Assessing Their Role in the U.S. Banking System*, février 1996.

ni aux succursales des banques américaines, ni aux succursales et agences des banques étrangères, parce que ces entités n'ont aucun capital propre.

Néanmoins, la réglementation fédérale (et celle des États) s'efforce de combler cette lacune en obligeant les succursales et agences des banques étrangères à conserver des dépôts équivalant à cette capitalisation ou à obtenir des engagements d'actif de la part de leur institution mère pour assurer une protection supplémentaire aux déposants américains. (Par exemple, les succursales de régime fédéral sont tenues d'avoir des dépôts de capitalisation d'une valeur égale à la plus élevée des deux sommes suivantes, 5 p. 100 du passif de la succursale dû à des entreprises qui ne sont pas des filiales ou la capitalisation minimum exigée d'une banque nationale établie au même endroit. Les responsables de la réglementation des États exigent des ententes engageant une partie de l'actif dans lesquelles l'entité appartenant à des intérêts étrangers doit conserver des dépôts ou mettre des valeurs en garantie dans une institution de dépôt approuvée de l'État.)

En outre, les banques étrangères mères doivent respecter les exigences de capitalisation de leur pays d'origine, et les responsables de la réglementation fédérale et de celle des États suivent l'évolution de leur niveau de capitalisation.

Ainsi, si les succursales sont très réglementées aux États-Unis, elles ne sont pas assujetties à autant de lois et de règlements que les filiales. Par exemple, elles ne sont pas tenues d'avoir un capital distinct comme les filiales ni de devenir membres du *Federal Reserve System*. Les coûts d'établissement et d'exploitation d'une succursale sont sensiblement inférieurs aux coûts d'établissement et d'exploitation d'une filiale.

La situation des succursales et des filiales au Royaume-Uni

Les banques étrangères peuvent exploiter des succursales ou des filiales au Royaume-Uni. En février 1995, on comptait, à Londres seulement, 176 succursales de banques étrangères ayant des opérations de prise de dépôts et 73 filiales. La plupart des filiales avaient une participation dans une ou plusieurs succursales. Presque toutes les grandes banques américaines, japonaises et canadiennes ont des succursales à Londres.

La plupart des succursales de banques étrangères sont surtout des banques de gros qui mobilisent leurs dépôts sur le marché monétaire et consentent des prêts commerciaux.

La situation des succursales et des filiales au Canada

Il existe 45 banques de l'annexe II au Canada, soit 14 de moins qu'il y a seulement quelques années.

* *Le total des actifs des filiales de banques étrangères, exprimé en pourcentage du total des actifs des banques canadiennes, a baissé de 8,1 p. 100 en 1990 à 7,3 p. 100 en 1994.*

* *Pour la période 1990-1994, les filiales des banques étrangères ont accusé des pertes cumulatives nettes de 176 millions de dollars.*

* *Pour cette même période, le rendement moyen de l'actif des filiales étrangères a été de -0,05 p. 100, alors que celui des banques de l'annexe I a été de 0,54 p. 100.*

* *Toujours pour la même période, le rendement moyen des capitaux propres des filiales de banques étrangères a été de -0,9 p. 100, tandis que celui des banques de l'annexe I a été de 9,6 p. 100.*

* *Le nombre de filiales de banques étrangères exploitées au Canada a plafonné à 59 en 1987; il n'était plus que de 46 au 31 décembre 1995³⁶.*

Les banques étrangères veulent pouvoir ouvrir au Canada une succursale, une filiale ou les deux, à condition de respecter une réglementation prudentielle. Essentiellement, elles veulent être traitées au Canada comme les banques canadiennes sont traitées à l'étranger.

Toutes les grandes places financières du monde possèdent un centre bancaire international qui sert de complément à un secteur bancaire intérieur fort. Dans tous ces centres, les banques peuvent choisir en toute liberté la forme d'institution ou d'activité qui leur convient. Le Canada est le seul pays développé qui ne permet pas aux banques étrangères d'exploiter des succursales sur son territoire.

[...]

...] l'obligation de passer par une filiale est l'une des principales raisons pour lesquelles il n'y a pas une forte présence de banques internationales actives au Canada et il n'y a pas plus de concurrence de la part des banques étrangères dans le secteur bancaire intérieur³⁷.

(36) Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe II, *mémoire au ministère des Finances*, 29 janvier 1996, p. 2.

(37) Groupe de travail sur la réforme législative des filiales des banques étrangères de l'annexe II, *Allocution d'ouverture devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, 3 octobre 1996, p. 7, 8.

PARTIE IV : VUES DU COMITÉ SUR LA POLITIQUE RELATIVE AUX INSTITUTIONS FINANCIÈRES ÉTRANGÈRES

Avant de présenter les vues du Comité sur les filiales et les succursales de banques étrangères et d'exposer en détail sa proposition et son plan de mise en oeuvre, voici d'abord ses vues sur la restriction proposée en ce qui concerne le financement sur le marché de détail.

A. Vues du Comité au sujet de la restriction proposée relativement au financement sur le marché de détail

Le Comité est d'avis que rien ne justifie la proposition de restriction du financement sur le marché de détail.

Les lois provinciales sur la projection du marché des valeurs mobilières ont précisément pour objet de protéger les investisseurs. Le gouvernement fédéral ne saurait donc invoquer son désir de protéger les consommateurs pour justifier cette politique, à moins d'être prêt à déclarer que les lois provinciales n'assurent pas une protection suffisante aux petits investisseurs (ce qu'il ne fait pas dans le Livre blanc).

Si le gouvernement soutient que les valeurs émises en coupures de moins de 100 000 \$ sont des "dépôts", la restriction proposée quant au financement sur le marché de détail devrait s'appliquer également à toutes les institutions qui ne sont pas autorisées à accepter des dépôts, et pas seulement aux filiales non bancaires des "banques étrangères". D'ailleurs, la difficulté pourrait être surmontée par une "divulcation totale", c'est-à-dire en exigeant que l'émetteur déclare que les titres ne sont pas des dépôts, par exemple, qu'ils ne sont pas assurés par la SADC et que l'entité qui les émet n'est pas réglementée, au lieu de recourir à la restriction proposée du financement sur le marché de détail.

S'il s'agit d'uniformiser les règles auxquelles sont assujetties les entreprises de services financiers qui font concurrence aux "quasi-banques", en quoi la restriction proposée permet-elle d'atteindre cet objectif? Représente-t-elle la meilleure façon de faire?

Si le gouvernement vise un objectif particulier - par exemple protéger le consommateur ou uniformiser les règles -, il doit exprimer ses préoccupations clairement et décider en quoi l'engagement requis actuellement au sujet du financement sur le marché de détail règle le problème. En l'absence d'une telle déclaration et compte tenu des objectifs de la politique relative aux institutions financières étrangères énoncés précédemment, le Comité presse le gouvernement de renoncer à la politique actuelle en matière de financement sur le marché de détail.

B. Vues du Comité sur les succursales et les filiales de banques étrangères

Les quatre possibilités pour la politique relative aux banques étrangères au Canada

Nous envisagerons maintenant quatre possibilités qui s'offrent au gouvernement en ce qui concerne les banques étrangères désireuses d'offrir des services financiers au Canada.

- (i) la banque étrangère pourrait fonctionner exclusivement par l'intermédiaire d'une filiale (statu quo);
- (ii) la banque étrangère pourrait fonctionner par l'intermédiaire d'une succursale;
- (iii) la banque étrangère pourrait fonctionner par l'intermédiaire d'une succursale ou d'une filiale, mais pas les deux; elle choisirait une de ces entités pour offrir des services financiers au Canada;
- (iv) la banque étrangère pourrait fonctionner par l'intermédiaire d'une succursale ou d'une filiale, mais elle pourrait utiliser simultanément ces deux entités pour offrir des services financiers au Canada.

La solution retenue dépendra de ce que l'on cherche à accomplir. L'objectif fondamental de la politique canadienne à l'égard des banques étrangères doit être de garantir un maximum d'avantages au consommateur canadien. **Favoriser l'entrée de nouvelles entreprises sur les marchés des services financiers accroîtra la concurrence et améliorera l'accès à des fonds bon marché pour les consommateurs et pour les petites et moyennes entreprises. La politique publique doit donc encourager l'arrivée de nouveaux joueurs.**

Analyse des quatre possibilités

- A. Le statu quo est la première possibilité. Il a abouti à une participation relativement limitée des banques étrangères à l'économie canadienne. Les obligations en matière de capital et de régie interne, combinées avec la retenue d'impôt sur le revenu d'intérêts versé aux filiales, a nettement ralenti les activités des banques étrangères au Canada. **Le Comité rejette cette approche, car elle ne répond pas à l'objectif d'équité** (du fait que les banques étrangères sont assujetties au Canada à un régime différent de celui auquel sont assujetties les banques canadiennes à l'étranger) **ni à celui des avantages pour le consommateur** (puisqu'elle réduirait considérablement le nombre des banques étrangères désireuses de s'installer au Canada).
- B. L'établissement de succursales seulement est la seconde possibilité; elle réduirait les obstacles à l'entrée des banques étrangères au Canada, tout en garantissant que ces banques ne serviront jamais les déposants de détail, c'est-à-dire ceux qui ont moins de 100 000 \$ à déposer du fait que ces succursales ne pourraient faire affaire qu'avec les déposants de gros, à savoir ceux qui ont plus de 100 000 \$ à déposer. En outre, les succursales de banque étrangère seraient peu tentées par les transactions de taille petite et moyenne car les coûts de traitement des gros prêts et des petits prêts sont similaires, mais

le rendement est beaucoup plus élevé sur un gros prêt. Le Comité considère superflue cette restriction à l'augmentation de la concurrence sur le marché des dépôts de détail et rejette donc cette possibilité puisqu'elle n'est pas avantageuse pour le consommateur.

- C. La troisième possibilité, qui revient à donner aux banques étrangères le choix d'exploiter une succursale ou une filiale au Canada, mais non les deux, rend la tâche du surintendant des institutions financières plus facile que la quatrième, qui autoriserait les banques étrangères à exploiter à la fois des succursales et des filiales. Toutefois, cette possibilité oblige les banques étrangères à choisir le marché dans lequel elles veulent fonctionner, celui de détail ou celui de gros. Si elles optaient pour les succursales, elles seraient limitées au marché de gros; si elles choisissaient les filiales, elles ne seraient pas compétitives sur le marché de gros et ne seraient actives que sur le marché de détail.

Comme on l'a dit précédemment, en raison des exigences légales et réglementaires imposées aux filiales et de la retenue d'impôt sur les paiements d'intérêt aux sociétés affiliées, les filiales ont des coûts beaucoup plus élevés que les succursales, qui peuvent elles recourir directement au capital de leur société mère. Une filiale ne pourrait donc pas soutenir la concurrence d'une succursale.

Le consommateur canadien y perdrait, parce que la concurrence serait réduite sur l'un ou l'autre de ces marchés, selon que la banque étrangère décide d'exploiter des filiales sur le marché de détail ou des succursales sur le marché de gros. Cette solution ne répond donc pas à l'objectif des avantages pour le consommateur.

- D. La quatrième possibilité, qui consisterait à donner aux banques étrangères le choix d'exploiter des succursales, des filiales ou les deux à la fois, offre le plus de latitude à celles qui voudraient entrer sur le marché canadien.

Les banques étrangères désireuses d'avoir des activités à la fois sur les marchés de détail et sur les marchés de gros au Canada ouvriraient des succursales pour avoir accès au marché de gros et des filiales pour avoir accès au marché de détail. Les règles et les règlements seraient conçus de façon à ce que le surintendant des institutions financières puisse facilement contrôler les activités des filiales et des succursales, en tant qu'entités distinctes.

Cette solution n'est pas un grand problème dans les pays où elle existe comme les États-Unis. En outre, le Comité est persuadé que le surintendant serait tout à fait capable de s'acquitter de ses fonctions dans ce nouveau régime d'accès des banques étrangères.

À l'heure actuelle, par exemple, le surintendant réglemente les activités des sociétés d'assurances et des banques de l'annexe I, dont les structures sont beaucoup plus complexes et variées que celles que les banques étrangères devraient normalement avoir. Cette approche favoriserait de toute évidence la concurrence sur les marchés de dépôts de détail et de gros, et c'est elle qui garantirait le plus d'avantages au consommateur canadien.

2. Le Comité recommande que le gouvernement adopte une politique sur les banques étrangères qui leur donnerait le choix de confier leurs activités au Canada à une succursale ou à une filiale, ou encore à ces deux types d'entités à la fois.

L'établissement de succursales étrangères répond aux objectifs de la politique relative aux institutions financières étrangères

L'établissement de succursales étrangères et les conditions auxquelles les "quasi-banques" étrangères peuvent offrir des services au Canada sont des questions indissociables liées aussi à celles de la fusion de banques de l'annexe I.

Comme on l'a expliqué, l'établissement de telles succursales s'entend d'une situation dans laquelle une banque étrangère peut offrir des services au Canada sans créer d'entités qui y soient constituées (c'est-à-dire sans établir au préalable une banque de l'annexe II). L'entité canadienne de la banque étrangère n'en est alors qu'une succursale, et elle est capable d'utiliser le capital et de se fonder sur la structure de régie interne de sa banque mère. On peut donc s'attendre à ce que les coûts initiaux de lancement d'une succursale soient nettement inférieurs à ceux de l'établissement d'une filiale, qui doit disposer d'un capital suffisant, avoir une structure de régie interne distincte de celle de sa société mère et répondre à d'autres exigences.

Aucun de nos partenaires commerciaux - sauf le Mexique - n'oblige les banques étrangères à établir des filiales et non des succursales.

Dans le passé, on a invoqué des considérations de prudence pour justifier l'obligation imposée aux banques étrangères désireuses d'avoir des activités au Canada d'établir des filiales canadiennes pour le faire. **Cependant, l'organisme de réglementation - le BSIF - a déclaré publiquement que ces considérations ne posaient plus de problème dans le cas des banques de gros.** L'ancien surintendant a exprimé son opinion sur l'établissement de succursales étrangères en ces termes :

Je constate [...] que le monde a changé, en particulier aux États-Unis où les banques canadiennes et les autres banques étrangères qui sont autorisées à ouvrir des succursales ont à subir un régime identique, voire même plus sévère que celui que nous imposerions à une filiale distincte. [...] Je n'aurais aucune difficulté à passer au système des succursales³⁸.

(38) Michael Mackenzie, surintendant des institutions financières, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'industrie*, fascicule n° 25, 31 mai 1994, p. 41.

En continuant de créer des obstacles à l'accès des banques étrangères, le gouvernement rend plus difficile l'accroissement de la concurrence parmi les banques de l'annexe I.

L'Association des banquiers canadiens a dit au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et au Comité des finances de la Chambre des communes qu'elle souscrit à une politique autorisant l'ouverture de succursales de banques étrangères au Canada et qu'elle accueille favorablement la concurrence.

En outre, si la fusion de certaines banques de l'annexe I doit se réaliser, comme le réclament les p.-d.g. de certaines grandes banques canadiennes, il est inconcevable d'autoriser ces fusions sans instituer au préalable des conditions permettant au moins de préserver le niveau actuel de concurrence entre les banques. Autrement dit, si la concurrence entre les banques de l'annexe I doit être réduite du fait de la fusion de certaines banques, il faut que la concurrence perdue soit compensée par un accroissement de l'activité des banques étrangères sur le marché canadien, ce qui peut se faire uniquement en autorisant les banques étrangères à exploiter des succursales qui offriraient des services bancaires de gros au Canada.

Étant donné (1) qu'un régime d'établissement de succursales de banques étrangères sur le marché de gros au Canada ne fait pas intervenir de considérations de prudence et (2) que des discussions sont en cours sur la fusion éventuelle de banques de l'annexe I et, le cas échéant, sur la façon de préserver un niveau de concurrence suffisant dans le secteur des services financiers,

3. le Comité recommande que le gouvernement mette en oeuvre le plus tôt possible une politique sur l'établissement de succursales de banques étrangères au Canada.

Une politique sur l'établissement de succursales étrangères répond manifestement aux quatre objectifs de la politique relative aux institutions financières étrangères décrits plus haut :

- le BSIF a dit que l'option des succursales permet de préserver la sûreté et l'intégrité du système financier;

- les consommateurs sont protégés puisque les succursales se limiteraient au marché de gros;

- les services se trouveraient accrus du fait de la présence de nouvelles succursales sur le marché;

- on favoriserait l'équité sur le marché canadien des services financiers en veillant à ce que tous les fournisseurs de services financiers assument un fardeau équivalent en matière de réglementation (comme on l'explique plus loin).

Ainsi, une politique sur l'établissement de succursales étrangères répond aux objectifs établis par le Comité, ce qui n'est pas le cas des propositions énoncées dans le Livre blanc.

Succursales étrangères : considérations de prudence

Cela dit, la prudence exige des mécanismes de protection si l'on décide de laisser les banques étrangères ouvrir des succursales au Canada. Le secteur financier canadien a une fiche de stabilité enviable, qu'il faut se garder de compromettre. Le gardien et le contrôleur du secteur des services financiers de régime fédéral est le surintendant des institutions financières.

Comme on l'a dit plus haut, le BSIF a déclaré publiquement que l'application d'une politique d'autorisation des succursales de banques étrangères au Canada ne posait aucun problème de réglementation, pas plus qu'elle ne cause de difficultés dans d'autres pays comme les États-Unis.

Cependant, la possibilité retenue pour l'établissement de succursales des banques étrangères au Canada doit évidemment pouvoir être assortie d'un ensemble de règles (légiférées) et de règlements qui permettront au surintendant des institutions financières d'exercer le contrôle attendu de sa charge. Comme tous les grands partenaires commerciaux du Canada appliquent déjà de telles règles, on pourrait sans doute assez rapidement les adapter au Canada, surtout dans le cas des règles américaines.

D'ailleurs, les règles régissant les succursales ne seraient pas nécessairement très différentes de celles auxquelles sont actuellement assujetties les filiales canadiennes de banques étrangères. **Toutefois, les succursales des banques étrangères devraient être limitées aux dépôts en gros (c'est-à-dire des dépôts de plus de 100 000 \$).**

Le Comité recommande instamment cette restriction pour assurer une protection intégrale aux petits déposants non avertis; il faudrait absolument éviter tout risque qu'un déposant de détail doive se tourner vers les tribunaux étrangers s'il devait éprouver des difficultés avec une institution de dépôts appartenant à des intérêts étrangers. C'est de cette façon que la plupart des autres pays, y compris les États-Unis, traitent les succursales de banque étrangère établies sur leur territoire.

Les décideurs canadiens pourraient s'inspirer des règles imposées par les États-Unis relativement à l'exploitation de succursales de banques étrangères. Les lois américaines exigent notamment que ces succursales conservent en permanence dans une institution financière approuvée non apparentée des dépôts équivalant au capital exigible (un pourcentage donné de son actif). Cela garantit la présence aux États-Unis d'un actif suffisant pour répondre aux engagements de la succursale de banque étrangère. Il n'y a pas de raison qu'un régime analogue ne fonctionne pas au Canada.

- 4. Le Comité recommande que le BSIF ait le pouvoir d'exiger d'une banque étrangère exploitant une succursale au Canada qu'elle conserve des actifs d'un montant donné dans une institution**

financière canadienne répondant aux critères qu'il préciserait afin de couvrir les engagements de la succursale. À cette fin, il faudrait définir les paramètres qui entraîneraient l'intervention du BSIF et forceraient le maintien au Canada d'un actif supérieur au passif.

5. Pour des raisons de prudence, le Comité recommande que le gouvernement fixe la taille minimum d'une banque étrangère (l'actif minimum) nécessaire pour l'autoriser à exploiter des succursales au Canada. Ce seuil devrait être assez élevé.
6. Le Comité recommande que toutes les banques étrangères désireuses d'ouvrir des succursales en territoire canadien soient assujetties à une réglementation compatible avec les normes internationales, et ce, d'une façon acceptable pour le BSIF, avant qu'on les autorise effectivement à établir une succursale canadienne. La succursale elle-même devrait respecter toutes les conditions usuelles établies par règlement en matière de rapports, de vérification et de supervision.
7. Pour que les règles du jeu soient égales, le Comité recommande que les succursales de banques étrangères en territoire canadien soient soumises au même régime d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le capital que les banques canadiennes et que l'impôt retenu sur leurs paiements d'intérêts soit remplacé par ce régime.

Pour être en mesure de mettre en oeuvre la politique relative aux succursales de banques étrangères, il faudra régler d'autres questions, notamment celle de l'accès que celles-ci pourraient avoir au système de paiements. Cette question devrait être analysée par le comité consultatif du ministère des Finances qui étudie ce système. L'accès direct ou indirect au système de paiements devrait être autorisé seulement de façon à ne jamais en compromettre l'intégrité. Comme l'adhésion au régime d'assurance-dépôts est actuellement une condition obligatoire d'accès au système de paiements et que ces institutions pourraient obtenir le droit de s'en "désaffilier", il ne serait pas juste de permettre aux succursales de banques étrangères d'y avoir directement accès.

Le Comité est persuadé qu'il est possible de concevoir une politique sur l'établissement de succursales de banques étrangères au Canada qui stimule la concurrence

sur les marchés canadiens des services financiers sans pour autant saper la sécurité du système bancaire canadien.

Étapes nécessaires à la mise en oeuvre des propositions du Comité

Le Comité reconnaît que ce qu'il propose est un important changement à la politique. En effet, qu'est-ce qu'implique une politique sur l'établissement de succursales des banques étrangères?

1. La *Loi sur les banques* devra être modifiée pour qu'il soit possible de concrétiser les possibilités d'établissement de succursales des banques étrangères;
2. La *Loi sur les liquidations* (qui régit l'insolvabilité des institutions financières) devra être modifiée pour rendre possible des procédures telles que la liquidation séparée d'une succursale;
3. Il faudra élaborer une réglementation des activités des succursales des banques étrangères prises en tant qu'entités distinctes de leurs filiales, et le fonctionnement quotidien du BSIF devra lui aussi être modifié pour qu'il puisse assumer ses responsabilités à l'endroit de ces succursales et de leurs sociétés mères.

8. Le Comité recommande que le gouvernement fasse le maximum pour élaborer une proposition globale sur l'établissement de succursales de banques étrangères au Canada à temps pour qu'elle soit incorporée aux modifications de 1997 à la *Loi sur les banques*.

Il existe un certain nombre de modèles, notamment celui des États-Unis, dont le gouvernement pourrait s'inspirer pour définir sa politique sur les succursales de banques étrangères. Ces règles existent dans d'autres pays; la tâche des décideurs canadiens consiste à les adapter au contexte canadien.

D'ailleurs, lorsque qu'il a comparu devant le Comité, le Groupe de travail sur la réforme législative des filiales de banques étrangères de l'annexe II a affirmé que :

[...] les changements [nécessaires] seraient pour la plupart relativement mineurs et découleraient naturellement de la décision d'autoriser l'établissement de succursales directes. Nous avons simplement besoin d'une plus grande souplesse pour exercer nos pouvoirs directs. Si le gouvernement fédéral est disposé à envisager l'établissement de succursales directes dans le contexte de la réforme de 1997, nous serions prêts à collaborer avec les

*fonctionnaires de manière que les travaux sur cette question ne retardent pas d'autres changements déjà en cours*³⁹.

9. **S'il s'avérait impossible d'y arriver à temps pour les mesures législatives de 1997, le Comité recommande que l'on intègre aux modifications législatives devant être adoptées par le Parlement avant le 31 mars 1997 une modification de la *Loi sur les banques* affirmant le principe que les banques étrangères sont autorisées à établir des succursales au Canada si elles ont l'intention de se limiter au marché de gros. Les détails seraient précisés par règlement.**

Cette approche est analogue à celle qui a été retenue en 1992 pour la démutualisation, dans le contexte de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. En 1991, lorsqu'on a soumis au Parlement la loi régissant les institutions financières à charte fédérale, il n'y avait aucun consensus sur les modalités de démutualisation des sociétés d'assurances permettant à une mutuelle d'assurances de se transformer en une société par actions. La *Loi sur les sociétés d'assurances* qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1992 entérinait le principe de la démutualisation, mais portait que les détails seraient fixés par règlement.

Une démarche similaire permettrait d'élaborer une réglementation détaillée permettant aux succursales de banques étrangères de contribuer à l'efficacité et à l'efficience du système canadien tout en préservant la stabilité du système financier canadien.

Il n'y a aucune raison que les changements dans la *Loi sur les banques* qui s'imposent pour rendre possible l'établissement au Canada de succursales des banques étrangères ne puissent pas être apportés en temps opportun pour qu'on puisse les intégrer aux modifications de 1997. La réglementation pourrait être élaborée plus tard cette année-là.

Le Comité tiendra des audiences sur les dispositions réglementaires proposées avant leur proclamation. Ce processus devrait avoir été mené à bien d'ici à la fin de 1997.

Le Comité reconnaît qu'il faudra peut-être plus de temps pour modifier la *Loi sur la liquidation*.

10. **Le Comité recommande que les articles modifiés de la *Loi sur les banques* portant sur l'établissement de succursales des banques étrangères n'entrent pas en vigueur tant que les**

(³⁹) Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II, *Allocution d'ouverture devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, 3 octobre 1996, p. 10.

changements nécessaires n'auront pas été apportés à la *Loi sur la liquidation*. Cependant, ces changements devraient devenir loi d'ici la fin de 1998 si le gouvernement leur confère la priorité voulue.

Même si elles peuvent ouvrir des succursales, certaines “vraies” banques étrangères voudront établir au Canada une filiale financière (comme une banque de l'annexe II) en dépit du fait qu'elles exploitent une “quasi-banque” à vocation limitée au Canada. Le Comité craint que certaines exigences réglementaires, notamment en ce qui concerne la capitalisation initiale de 10 millions de dollars et les exigences relatives à la régie d'entreprise, ne conviennent pas à ces institutions. En conséquence :

- 11. Le Comité recommande que l'on donne par ailleurs au surintendant le pouvoir d'exempter, de l'application des règles concernant la capitalisation et la régie d'entreprise, les filiales canadiennes d'institutions financières étrangères bien capitalisées répondant à des critères précis. Le surintendant doit s'assurer que l'exemption ne compromet en rien les objectifs d'équité, de protection des consommateurs et de préservation de la solidité et de la sécurité du système financier.**

Conclusions sur la question des banques étrangères

Le Comité reconnaît que la distinction entre «banque» et «quasi-banque» est un art et non une science. Il sait aussi que ce sont les institutions et non les fonctions qui font défaut. Par conséquent, le BSIF doit faire en sorte que les demandes des institutions financières étrangères désireuses d'établir des entités quelconques au Canada soient passées au peigne fin, pour veiller à ce que la solidité du système financier canadien et les intérêts du consommateur canadien ne soient pas compromis.

Une fois que les articles relatifs à l'établissement au Canada de succursales des banques étrangères entreront en vigueur, celles de ces banques qui voudront établir des filiales non bancaires au Canada n'auront plus à assumer le fardeau réglementaire qu'on leur impose actuellement.

D'ici là, toutefois, avant que ces articles ne prennent effet, les “vraies” banques étrangères feront face à autant de contraintes qu'aujourd'hui. Néanmoins, pour les institutions financières étrangères qui tombent dans la zone grise (et qui veulent établir au Canada des institutions financières à vocation limitée n'acceptant pas de dépôts), il faudrait recourir à l'assouplissement des règles que recommande le Comité en ce qui concerne la capitalisation initiale et la structure de régie interne, pour alléger le fardeau de la

réglementation jusqu'à ce que la politique relative aux succursales de banques étrangères entre en vigueur.

Conséquences des propositions du Comité pour les neuf cas ci-dessus

La politique recommandée par le Comité à l'égard des succursales de banques étrangères n'aura aucun effet sur ceux des cas précités où l'institution financière étrangère s'attend d'être considérée comme une "quasi-banque" (c'est-à-dire que la société de financement à vocation limitée qu'elles possèdent serait une "quasi-banque" de la catégorie 3 selon la définition donnée plus haut). Cela comprend AVCO, Beneficial, HFC et GE Capital.

Cependant, pour les institutions qui seraient actuellement tenues d'établir une banque de l'annexe II (Norwest, Capital One, Corestates, Valley National et Wells Fargo), la politique diminuerait les coûts d'établissement au Canada puisqu'elles auraient la possibilité de faire des activités au Canada par la voie d'une succursale.

Bien que la Norwest tombe dans une catégorie qui l'oblige à établir une institution financière de régie fédérale au Canada, elle n'a aucune intention d'exploiter une succursale canadienne, même si la réglementation était minime. **Étant donné que la filiale canadienne non bancaire de Norwest, Trans Canada, est active au Canada depuis de nombreuses années dans le domaine du financement des ventes et qu'elle possède un vaste réseau de bureaux, il faudrait élaborer des dispositions transitoires spéciales.**

La proposition de Wells Fargo soulève des questions intéressantes. En effet, il ne fait aucun doute que Wells Fargo est une vraie banque dans son pays d'origine, mais elle n'a pas l'intention d'établir des bureaux au Canada, puisqu'elle veut y traiter toutes ses affaires exclusivement par la poste.

Dans ce cas précis, il est difficile de savoir si Wells Fargo serait assujettie à la législation canadienne sur les institutions financières puisque, aux termes de la loi, une institution financière est assujettie à la réglementation seulement si elle est exploitée au Canada.

Wells Fargo va-t-elle vraiment faire des affaires au Canada si elle réalise ses projets? Chercher activement à obtenir des clients au Canada équivaut-il à y faire des affaires? Qu'arriverait-il si des agents autres que Wells Fargo intervenaient?

Wells Fargo va-t-elle sortir des fonds du Canada? Faut-il envisager des mesures pour protéger les déposants ou les créanciers canadiens?

Les activités des petites entreprises qui décideront de faire des affaires avec Wells Fargo soulèvent-elles des problèmes de protection de la vie privée? Si c'est le cas, comment faudrait-il les régler?

Enfin, les conditions du crédit accordé par Wells Fargo soulèvent-elles des questions de communication de renseignements personnels?

Si Wells Fargo adopte des procédures pour faire en sorte que sa clientèle canadienne traite avec une institution financière réglementée au Canada, comment pourra-t-on s'assurer que cette clientèle ne conclura pas qu'elle fait affaire avec l'institution financière canadienne elle-même et non avec Wells Fargo?

Dans le contexte des règles actuelles, pour échapper à la définition de faire des affaires au Canada, Wells Fargo pourrait être contrainte à prendre des mesures telles que le programme de prêts qu'elle envisage ne serait plus rentable. Or, si elle devait être mise en oeuvre, la recommandation sur l'établissement au Canada de succursales des banques étrangères faciliterait la prestation de services innovateurs aux consommateurs canadiens, comme ceux que Wells Fargo se propose d'offrir.

Des cas comme celui de Wells Fargo font ressortir toute la nécessité de changements dans la politique actuelle à l'égard des banques étrangères. Les initiatives novatrices qui, comme le programme de petits prêts commerciaux de Wells Fargo, ont toutes les chances d'être avantageuses pour les Canadiens, présentent certes des défis nouveaux d'un point de vue réglementaire, mais elles vont favoriser la concurrence sur le marché des services financiers et, partant, offrir des avantages manifestes aux consommateurs canadiens. Il importe donc de les encourager. **C'est la politique canadienne et non la proposition de l'institution étrangère qui a surtout besoin d'être modifiée.**

CHAPITRE 3

MIEUX PROTÉGER LES CONSOMMATEURS

Le gouvernement a abordé cinq sujets relatifs à la protection des consommateurs : la protection des renseignements personnels, le coût des services financiers, la disponibilité de services financiers de base, les ventes liées et le droit de rembourser les emprunts hypothécaires par anticipation. Le Comité a entendu des témoignages sur toutes ces questions, mais qui sont demeurés à un niveau général en raison de l'absence de détail des propositions du gouvernement.

1. PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

En ce qui concerne la protection des renseignements personnels, par exemple, l'Association des banquiers canadiens (ABC) et l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) affirment qu'elles ont fait des progrès considérables. La première signale que les pratiques actuelles des banques sont conformes aux propositions contenues dans le Livre blanc. Elle a cependant indiqué que :

Les banques sont favorables à un cadre législatif qui est propice à l'autoréglementation et évite l'instauration de nombreux régimes publics de surveillance coûteux⁴⁰.

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes estime que :

[...] La proposition du Livre blanc selon laquelle les institutions financières fédérales seraient assujetties à des règlements sur la protection des renseignements personnels suscite de graves inquiétudes en ce qui concerne l'harmonisation et ce à deux niveaux :

- 1) il pourrait y avoir des conflits d'autorité entre le gouvernement fédéral et les provinces jouissant d'une compétence exclusive sur les contrats et sur les renseignements personnels inhérents au domaine de l'assurance;*
- 2) l'application simultanée de règlements sur la protection des renseignements personnels aux institutions financières fédérales et d'une loi fédérale en la matière au secteur privé en général (comme l'a proposé récemment l'honorable John Manley, ministre de*

(40) Association des banquiers canadiens, *Réponse au Livre blanc*, août 1996, p. 6.

l'Industrie) pourrait entraîner des chevauchements et des doublages au sein même du régime fédéral⁴¹.

D'autres en revanche, comme l'Association des assureurs-vie du Canada (AAVC), l'Association des consommateurs du Canada, l'Association coopérative d'économie familiale du Centre de Montréal (ACEF Centre) et la Corporation financière Power estiment que le gouvernement doit intervenir, par voie de réglementation, en raison de l'importance du risque d'utilisation impropre des renseignements personnels détenus par les grandes institutions financières et des avantages concurrentiels importants que ces informations pourraient procurer aux institutions qui s'en serviraient. Le Comité ne conteste pas le bien-fondé de la position de ces groupes, mais il trouve exagérés certains des arguments concernant les risques d'utilisation impropre des renseignements personnels par les grandes institutions financières.

L'Association des consommateurs du Canada est d'avis que l'on devrait faire du modèle de code de protection des renseignements personnels de l'Association canadienne de normalisation une norme minimale obligatoire, adopter un mécanisme de vérification de la conformité aux règlements sur la protection des renseignements personnels et prévoir des sanctions en cas de contravention.

L'ACEF Centre a exprimé l'opinion suivante :

Les efforts d'autoréglementation déployés par l'industrie bancaire depuis quelques années ne sont [...] pas tout à fait convaincants. Entre autres, le modèle de code de confidentialité publié en mars 1996 par l'Association des banquiers canadiens ne se conforme pas au code type sur la protection des renseignements personnels établi sous l'égide de l'ACNOR : par exemple, les fins pour lesquelles des renseignements peuvent être recueillis sont décrites en termes assez vagues, on admet la collecte pratiquement illimitée de renseignements auprès de tiers sans le consentement de la personne concernée⁴².

L'ACEF Centre réclame une réglementation stricte des méthodes de collecte, d'utilisation et de transmission des renseignements personnels par les institutions financières. Elle demande aussi que soient institués des recours efficaces pour les personnes concernées.

Elle estime que l'adoption facultative d'un code de conduite ne suffit pas. **Le Comité est du même avis.**

(41) Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, *Mémoire au Comité sénatorial des banques*, septembre 1996, p. 25.

(42) Association coopérative d'économie familiale du Centre de Montréal, *Observations présentées au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, octobre 1996, p. 7.

Enfin, la Corporation financière Power est pour une plus grande réglementation des mesures de protection des renseignements personnels et a formulé le commentaire suivant au sujet de l'intention du gouvernement d'exiger des institutions financières qu'elles obtiennent au préalable le consentement de leurs clients avant d'utiliser les renseignements les concernant à des fins nouvelles ou de les divulguer à des tiers de l'extérieur :

[...] on doute qu'un client donné faisant affaire avec un grand établissement financier puisse véritablement autoriser le traitement de renseignements le concernant ou leur utilisation à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été divulgués à l'origine⁴³.

La Corporation financière Power recommande que le gouvernement soumette au Comité sénatorial des banques son projet de règlement avant de l'adopter. **Le Comité est d'accord.**

Le Comité souscrit à la proposition du gouvernement, exposée dans le Livre blanc, d'adopter des mesures réglementaires sur la collecte, l'utilisation, la conservation et la communication, par toutes les institutions financières de régie fédérale, des renseignements sur leurs clients, en suivant le modèle du code type pour la protection des renseignements personnels de l'Association canadienne de normalisation.

De plus, le Comité a l'intention de tenir des audiences sur le projet de règlement avant que celui-ci ne soit adopté.

L'AAVC a abordé la question du projet de règlement sur les renseignements relatifs à la solvabilité aux termes de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. L'AAVC a participé à la rédaction de ce projet de règlement conçu pour éviter l'utilisation impropre des renseignements personnels que fournit un consommateur à une société d'assurances lorsqu'il fait une demande de prêt hypothécaire ou d'autre type de prêt. L'AAVC a reçu du ministère des Finances une lettre datée du 16 avril 1996 l'informant que les travaux sur ce projet de règlement allaient reprendre, mais n'a pas eu d'autres nouvelles à ce sujet depuis.

- 12. Le Comité recommande que le projet de règlement sur les renseignements relatifs à la solvabilité soit rendu public le plus vite possible.**

Le Comité a l'intention de tenir des audiences sur le règlement sur les renseignements à la solvabilité avant que celui-ci n'entre en vigueur.

La Corporation financière Power a attiré l'attention du Comité sur une proposition contenue dans le Livre blanc conçue pour alléger le fardeau de la réglementation sur les institutions financières, à savoir autoriser celles-ci à effectuer à l'interne les activités de traitement

(43) Power Financial Corporation, *Mémoire présenté au Comité sénatorial des banques*, 1^{er} octobre 1996, p. 7.

de l'information (actuellement ces activités doivent être confiées à une filiale). Cette proposition aurait de graves répercussions sur la protection des renseignements personnels par les institutions financières.

On peut se demander si [la proposition contenue dans le Livre blanc] vise la définition plus large des "services de traitement des renseignements" – qui, en vertu de la Loi, comprennent "la collecte, le traitement et la transmission de données financières ou économiques" – ou encore la gamme encore plus large d'activités autorisées par une "société spécialisée dans les services de renseignements" – ce qui comprend la prestation de services consultatifs liés à la conception et à la mise en oeuvre de systèmes de gestion de l'information et la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre de logiciels et de matériels connexes⁴⁴.

À cause des énormes risques d'utilisation impropre des renseignements personnels, il importe que le Groupe de travail ou le Comité sénatorial des banques examine cette question en profondeur et que l'on s'abstienne de modifier les règles dans l'intervalle.

Le Comité ne comprend pas pourquoi on propose dans le Livre blanc d'autoriser les institutions financières à effectuer le traitement de l'information à l'interne au lieu de le confier à une filiale. Aucun des témoins n'a dit que cette proposition permettrait aux institutions financières de réaliser des économies. Par conséquent, en l'absence d'argument probant militant en faveur d'un tel changement,

- 13. Le Comité recommande que l'on s'abstienne de modifier les règles forçant les institutions financières à confier leurs opérations de traitement de l'information à une filiale.**

2. COÛT ET DISPONIBILITÉ DES SERVICES FINANCIERS

Comme on pouvait s'y attendre, tous ceux qui ont abordé les questions du coût des services financiers et de la disponibilité de services financiers de base souscrivent aux mesures qui sont avantageuses pour les consommateurs canadiens et qui rendent l'information sur les frais et services des institutions financières le plus claire possible. Le Comité est d'accord avec les témoins et avec les propositions formulées dans le Livre blanc.

Le Comité presse le gouvernement d'agir sans tarder et de rédiger des propositions précises. Il est pour sa part disposé à effectuer des consultations publiques pour contribuer à la réalisation de cet important objectif.

(44) *Ibid.*, p. 8.

3. VENTES LIÉES

Le gouvernement a aussi proposé des consultations au sujet des ventes liées. Il y a vente liée lorsqu'un consommateur doit acheter un produit donné pour pouvoir s'en procurer un autre (par exemple, lorsqu'on doit souscrire une assurance-vie pour obtenir un prêt hypothécaire). S'il y a coercition ou si la vente liée a pour effet d'amoindrir la concurrence, le Tribunal de la concurrence peut intervenir pour rétablir la concurrence. Personne n'a demandé qu'on autorise les ventes liées non concurrentielles, mais les avis sont partagés sur la question de savoir si les ventes liées constituent vraiment un problème.

L'Association des banquiers canadiens est d'avis que la différence entre la vente croisée de produits et services et les ventes liées non concurrentielles est mal comprise. Par vente croisée de produits et services, on entend le fait d'offrir à un consommateur des forfaits de produits et services variés, chacun des éléments étant assorti d'un prix différent selon la combinaison retenue. Cependant, si le client ajoute des produits ou services au forfait, il arrive souvent que l'institution financière réduise le prix de certains des éléments, ce qui est alors de la vente liée : pour jouir d'un prix inférieur sur un produit ou un service donné, le consommateur doit en prendre d'autres, mais il n'y a aucune coercition.

L'ABC est fermement convaincue que de nouvelles mesures ne sont pas nécessaires. Les banques accordent la priorité à leurs relations avec leurs clients et ne voudraient certes pas les mettre en péril. Qui plus est, il est difficile d'imaginer comment la coercition peut s'exercer dans un marché aussi concurrentiel que celui des services financiers du Canada⁴⁵.

Les courtiers en valeurs mobilières indépendants ne sont pas du même avis, estimant que les ventes liées des banques à charte constituent un réel problème. Ils exposent en détail trois exemples d'incidents qu'ils présentent comme des "cas vécus". Le Comité ne trouve pas ces exemples très convaincants, mais comprend le point de vue des courtiers. Ceux-ci affirment :

Nous ne cherchons pas à faire interdire l'interdistribution avantageuse ou l'établissement de prix sur mesure. Nous voulons faire interdire la coercition en empêchant le recours au pouvoir d'octroi de crédit pour amener ou forcer les consommateurs à acheter un produit ou un service auprès d'un fournisseur que le consommateur n'a pas librement choisi⁴⁶.

(45) Association des banquiers canadiens, *Réponse au Livre blanc*, août 1996, p. 15.

(46) Courtiers en valeurs mobilières indépendants, *Présentation au Comité sénatorial des banques*, octobre 1996, p. 4.

Ils disent aussi :

Le paragraphe 416(5) actuel a pour objet d'empêcher une banque de recourir à la coercition pour vendre des produits d'assurances. Aux termes de cette disposition, il est interdit à une banque d'exiger d'un emprunteur qu'il souscrive l'assurance requise auprès d'une compagnie en particulier. [...] Maintenant que les banques peuvent être actives dans tous les secteurs des services financiers, la disposition doit être élargie pour interdire aux banques de recourir à la coercition pour vendre quelque produit ou service financier que ce soit⁴⁷.

Ils recommandent que l'on modifie le paragraphe 416(5) comme suit :

La banque ne peut exercer de pression sur un emprunteur pour lui faire acheter ou obtenir un produit ou un service financier d'un fournisseur particulier. Advenant toutefois qu'un produit ou un service financier soit requis en rapport avec un prêt, la banque peut exiger que le fournisseur choisi par l'emprunteur soit agréé par elle, la banque ne pouvant refuser son agrément sans motif valable⁴⁸.

Le Comité sait que certaines personnes ont des réserves au sujet de l'emploi du mot "pression" dans cette disposition de la Loi sur les banques, parce qu'il n'a pas de définition précise. C'est d'ailleurs pour cela qu'il demande instamment au gouvernement de bien préciser, lorsqu'il mettra en oeuvre la recommandation précitée, que ce que l'on entend interdire, ce sont les pressions indues et non pas la vente croisée tout à fait légitime de produits, puisque cette dernière est avantageuse pour les consommateurs.

Le Comité est aussi conscient du fait que cette disposition de la *Loi sur les banques* peut soulever la question du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces.

- 14. Le Comité recommande que le gouvernement adopte la modification du paragraphe 416(5) de la *Loi sur les banques* recommandée par les courtiers en valeurs mobilières indépendants et qu'il modifie les lois régissant les autres institutions financières de régie fédérale pour interdire à celles-ci d'exercer des pressions indues sur les**

(47) *Ibid.*, p. 5.

(48) *Ibid.*, p. 5.

**consommateurs ou de recourir à la coercition dans
le contexte des ventes liées.**

Le Comité s'attend que, avant d'agir, le gouvernement réglera les problèmes de partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces et la question de la définition du mot "pression".

Le Comité note par ailleurs le lien entre la question des ventes liées et celle de la communication intégrale des choix qui s'offrent au consommateur. Il ne s'agit pas simplement de coercition ou de pression. Lorsque les consommateurs sont forcés d'acheter un produit ou un service pour s'en procurer un autre (par exemple acheter de l'assurance-vie pour obtenir un prêt hypothécaire), ils ne savent pas toujours qu'ils peuvent se procurer le produit obligatoire ailleurs qu'auprès de l'institution financière qui leur impose l'obligation. Or, ils doivent savoir que cette possibilité existe. Le Comité s'attend que cette question soit abordée dans les propositions portant sur le coût des services financiers.

4. REMBOURSEMENT ANTICIPÉ DES EMPRUNTS HYPOTHÉCAIRES

Le Comité attend des détails complémentaires au sujet des propositions relatives au remboursement anticipé des emprunts hypothécaires.

Selon l'ACCAP,

[L'industrie] craint [...] que toute modification fondamentale du système actuel ne vienne bouleverser un secteur qui est déjà très concurrentiel. À l'heure actuelle, les consommateurs ont un vaste choix quant à l'échéance de leur prêt hypothécaire, laquelle va de six mois à cinq ans⁴⁹.

Il est possible que si les institutions financières sont insatisfaites des résultats, des changements imprévus se produisent.

Il est intéressant de noter que l'Association des consommateurs du Canada estime que

le droit de rembourser un emprunt hypothécaire par anticipation et les conditions d'exercice de ce droit ne doivent pas dépendre de la durée de l'hypothèque⁵⁰.

Pourtant, l'Association des consommateurs fait par ailleurs remarquer que

(49) ACCAP, *Mémoire au Comité sénatorial des banques*, p. 30.

(50) Association des consommateurs du Canada, *Mémoire au Comité des banques*, septembre 1996, p. 5.

le régime actuel, qui limite à un montant correspondant à trois mois de versements la pénalité pour remboursement anticipé d'un emprunt hypothécaire d'une échéance de plus de cinq ans, a abouti à la disparition des prêts hypothécaires à échéance de plus de cinq ans⁽⁵¹⁾.

Il est certes important d'élaborer des politiques qui confèrent aux consommateurs la souplesse dont ils ont besoin, mais les institutions financières doivent pouvoir tirer un profit des prêts hypothécaires qu'on leur demande d'offrir. Elles seront réticentes à signer un contrat dans lequel la pénalité maximale pour remboursement anticipé ne leur permet pas de récupérer la valeur actualisée de la perte potentielle résultant du remboursement anticipé. Un tel contrat

exposerait le prêteur à un important risque d'intérêt découlant d'une non-concordance de l'actif et du passif. Le coût de ce risque additionnel se répercuterait éventuellement sur le consommateur, qui devrait assumer des taux hypothécaires plus élevés⁽⁵²⁾.

Il faut se garder d'apporter des changements aux règles relatives au remboursement anticipé qui auraient pour effet inattendu de réduire les choix offerts aux consommateurs, par exemple qui amèneraient les institutions à offrir des prêts hypothécaires d'au plus, disons, trois ans, voire même un an.

Idéalement, un marché hypothécaire vraiment concurrentiel offrirait aux consommateurs le plus vaste éventail de choix possible. Le gouvernement doit donc instituer des conditions propres à encourager les prêteurs à entrer sur le marché hypothécaire. Il faut favoriser la concurrence.

Cependant, si le gouvernement décidait de modifier la politique fédérale en matière de remboursement anticipé des emprunts,

le Comité est d'avis que ces changements doivent être élaborés de manière mûrement réfléchie. Il importe en effet de trouver le juste milieu entre les besoins des consommateurs et le droit des institutions de tirer un profit des prêts hypothécaires. Les propositions contenues dans le Livre blanc laissent à désirer à cet égard.

(51) *Ibid.*, p. 5.

(52) ACCAP, *Mémoire au Comité des banques*, p. 30.

CHAPITRE 4

RÉGIE INTERNE DES INSTITUTIONS

La partie du Livre blanc portant sur la régie interne des institutions a elle aussi suscité de nombreux commentaires exprimés dans les mémoires et lors de l'audition des témoins, notamment une vive opposition de la part de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes.

Compte tenu de l'étude approfondie et des changements importants qui ont été faits à cette époque [en 1992], ainsi que des coûts liés à ces modifications, il y aurait lieu, pour le moment, de laisser le régime actuel intact⁵³.

L'ACCAP est notamment insatisfaite des mesures envisagées au sujet des souscripteurs et de la proposition du gouvernement "de changer tout le processus de sollicitation de procurations et d'autoriser les souscripteurs à présenter des propositions portant sur la gestion de l'activité courante et des affaires internes de la société". L'ACCAP estime que les souscripteurs ne sont pas des actionnaires et que les modalités de la régie interne des sociétés qui concernent les actionnaires ne concernent pas les souscripteurs.

L'ACCAP a des réserves au sujet des propositions visant à élargir les circonstances dans lesquelles une personne est réputée affiliée à une institution financière. Elle est contre la proposition voulant qu'on limite le recours à des conseils d'administration jumeaux (lorsque les conseils d'administration de la société mère et de la filiale sont identiques).

L'Association des banquiers canadiens souscrit à la préparation, par le BSIF, d'un document sur les "meilleures pratiques" de régie interne, mais estime que, en "règle générale, les organisations devraient avoir la liberté de choisir le type de régie interne qui répond le mieux à leurs besoins"⁵⁴. L'ABC a par ailleurs certaines inquiétudes quant à l'éventualité, soulevée dans le Livre blanc, d'une évaluation réglementaire accrue de l'efficacité des conseils d'administration. Elle attend de plus amples détails.

En ce qui concerne l'élargissement de la définition d'administrateur affilié et les restrictions relatives aux conseils d'administration jumeaux, l'ABC a les mêmes réserves que l'ACCAP.

⁽⁵³⁾ ACCAP, *Mémoire au Comité des banques*, septembre 1996, p. 8.

⁽⁵⁴⁾ Association des banquiers canadiens, *Réponse au Livre blanc*, août 1996.

L'Association des sociétés de fiducie est contre la proposition relative aux conseils d'administration jumeaux et attend d'avoir plus de précisions sur la proposition concernant les "personnes affiliées" pour la commenter.

Le Comité est depuis longtemps contre le recours à des conseils d'administration jumeaux par les institutions financières. Qui, des créanciers ou des déposants, le conseil d'administration représente-t-il lorsqu'il procède au transfert d'éléments d'actifs entre la société mère et la filiale? C'est une question qui ne devrait même pas se poser. Le conseil d'administration de chaque institution devrait être composé de membres dont la majorité servent exclusivement les intérêts de l'institution en question. Il ne devrait y avoir aucune ambiguïté au sujet des responsabilités du conseil d'administration.

Dans son rapport de 1994, intitulé *Trouver le juste milieu*, le Comité a dit :

*Une des lois régissant les institutions financières stipule que : "Ne peuvent être du groupe de la société [...] plus des deux tiers des administrateurs". (Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, par. 167(1)) Cela permet un trop grand chevauchement des conseils d'administration des institutions financières et des sociétés de portefeuille, ainsi que de la direction d'une société financière de portefeuille et du conseil d'administration de l'institution financière qui lui appartient. Ce n'est souhaitable ni dans un cas ni dans l'autre*⁵⁵.

15. Le Comité réitère vigoureusement la recommandation qu'il avait faite dans son rapport, *Trouver le juste milieu* :

que la majorité des membres du conseil d'administration d'une institution financière à charte fédérale contrôlée directement ou indirectement par une société de portefeuille cotée en bourse ou une autre institution financière cotée en bourse soient indépendants (selon la définition qu'en donne la *Loi sur les banques*) de la société de portefeuille ou de l'institution financière mère.

Le Comité presse le gouvernement d'interdire le recours aux conseils d'administration jumeaux par les institutions financières et leur société mère et par les institutions financières et leurs filiales.

(⁵⁵) Les impératifs de la réglementation et de la protection des consommateurs dans l'industrie des services financiers réglementée par le gouvernement fédéral : *Trouver le juste milieu*, p. 82.

En ce qui concerne le document sur les “meilleures pratiques” de régie interne des institutions, l’Association dit avoir des inquiétudes “quant à la tendance vers la “micro-gestion” et la conformité à la réglementation au niveau du conseil d’administration du secteur des services financiers”⁵⁶.

Le Comité tiendra des audiences sur la version préliminaire du document sur les meilleures pratiques de régie interne lorsqu’elle paraîtra.

Certains réclament que l’on affine la législation. L’Institut canadien des comptables agréés signale ce qui suit :

Le modèle classique de gouvernement d’entreprise est actuellement axé sur la protection des droits des propriétaires de la société [...] Cependant, le degré de protection des déposants et des titulaires de police sans participation est moins clairement défini. L’ICCA estime qu’il est important que la législation traite expressément des intérêts des déposants et des titulaires de police sans participation pour les raisons suivantes :

- la protection des intérêts de ces groupes est un objectif avoué de la politique officielle;*
- cette mesure garantira que les parties qui interviennent dans le gouvernement d’entreprise comprennent clairement leurs responsabilités;*
- cette mesure fournira un cadre de référence important pour l’adoption de modifications législatives additionnelles relativement aux besoins d’information des diverses parties intéressées et pour la détermination de la mesure dans laquelle ces besoins devraient être satisfaits;*
- cette mesure facilitera la mise en oeuvre d’initiatives du secteur privé en matière de gouvernement d’entreprise, comme celles qui sont suggérées dans le rapport du comité de la Bourse de Toronto sur le gouvernement d’entreprise⁵⁷.*

⁽⁵⁶⁾ Association des compagnies de fiducie du Canada, *Commentaires sur le Livre blanc*, août 1996, p. 12.

⁽⁵⁷⁾ ICCA, *Mémoire présenté au Comité des banques*, 2 octobre 1996, p. 2-3.

16. Le Comité est tout à fait d'accord avec les comptables agréés et fait sienne la recommandation de l'ICCA voulant que :

la législation traite expressément des intérêts des déposants et des titulaires de police sans participation dans la définition du modèle de régie d'entreprise et des devoirs qui incombent aux administrateurs.

17. De plus, le Comité ayant récemment effectué une étude en profondeur de la question de la régie des sociétés dans le contexte de la révision de la Loi sur les sociétés par actions, il considère essentiel que les recommandations qu'il a faites dans son rapport d'août 1996 intitulé La régie des sociétés, s'applique aux institutions financières à charte fédérale du Canada (à l'exception des associations coopératives de crédit). Il importe que les institutions financières soient assujetties à des règles de régie interne au moins aussi strictes que celles qui s'appliquent aux sociétés aux termes de la Loi sur les sociétés par actions.

CHAPITRE 5

LES CAISSES DE CRÉDIT ET LE LIVRE BLANC

Une caisse de crédit est une institution financière appartenant aux consommateurs dont les pouvoirs sont régis par les lois de la province où elle est constituée. La centrale des caisses de crédit de chaque province (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Nouvelle-Écosse) est une société coopérative de crédit centrale assujettie aux dispositions de la *Loi (fédérale) sur les associations coopératives de crédit* (LACC). La Centrale des coopératives de crédit du Canada (CCCC) est l'organisation nationale du système coopératif. Ce sont les caisses de crédit qui offrent des services de détail aux consommateurs, tandis que

*le principal objet de la CCCC consiste à offrir des services financiers et des services de soutien financier aux centrales et, par leur intermédiaire et en leur nom, aux caisses de crédit. Le rôle des centrales consiste à offrir des services financiers et des services de soutien financier à et pour leurs caisses de crédit membres. [...] Il arrive de plus en plus souvent que l'on demande à la CCCC et aux centrales de participer à la prestation de services financiers de détail, soit directement, soit en association avec des caisses de crédit*⁵⁸.

Ces services comprennent notamment la prestation de services de placement dans des fonds communs de placement et dans des valeurs mobilières.

La position du BSIF vis-à-vis de la CCCC et des centrales est que l'activité de celles-ci doit se borner à la prestation de services de gros (à l'intérieur du milieu défini des caisses de crédit et des coopératives de crédit), ce qui veut dire qu'elles traitent uniquement avec les caisses de crédit locales et non avec leurs membres. Les sociétés auxiliaires sont soumises aux mêmes restrictions.

Dans le Livre blanc, il est proposé de modifier l'alinéa 390(1)*m*) de la Loi sur les associations coopératives de crédit pour limiter spécifiquement les services pouvant être offerts par une société auxiliaire dans laquelle la CCCC ou une centrale provinciale ont une participation.

La CCCC affirme qu'un tel changement

(⁵⁸) Centrale des coopératives de crédit du Canada, *Mémoire au ministère des Finances*, août 1996, p. 3.

*pourrait sérieusement compromettre l'aptitude de la CCCC et des centrales [provinciales] à aider les caisses de crédit à offrir des services efficaces et concurrentiels à leurs membres. [...] Une bonne partie des services financiers offerts par les caisses de crédit exigent des programmes nationaux, par exemple la délivrance de cartes de crédit aux membres des caisses de crédit*⁵⁹.

Ce sont les sociétés auxiliaires qui assurent la prestation de ces services. En outre, dans certains cas, la prestation de services de détail par la CCCC ou par les centrales provinciales peut être la manière la plus rationnelle d'offrir un programme national efficace.

La CCCC affirme par ailleurs qu'elle devrait être autorisée à offrir des services connexes à des organisations autres que des caisses de crédit en raison des économies d'échelle prouvées que cela lui permettrait de réaliser, ce qui l'aiderait à offrir aux caisses de crédit des services à des prix concurrentiels.

*L'élaboration de programmes de services financiers coûte cher à la CCCC et aux centrales. Le fait que la CCCC ne puisse pas offrir de services, même au niveau de gros, à des entités autres que des caisses populaires ou des caisses de crédit est un autre facteur de coût qui décourage l'élaboration de services financiers ou la participation à de tels nouveaux services*⁶⁰.

Aux termes de l'article 390,

*si une association veut investir dans une entreprise de services financiers en vue de fournir des services aux caisses de crédit, la CCCC ou une centrale doit détenir une participation majoritaire dans cette entité, même si celle-ci doit fournir des services dans le cadre d'un programme national [... En outre,] la CCCC ou une centrale doit fournir la participation majoritaire*⁶¹.

La CCCC et les centrales veulent pouvoir mettre en commun leurs participations pour obtenir la participation majoritaire exigée à l'article 390. Le ministère des Finances a proposé que la CCCC et les centrales créent une association constituée en vertu de la LACC qui détiendrait les participations de la CCCC et des centrales. Celles-ci n'ont pas réussi à

⁽⁵⁹⁾ *Ibid.*, p. 6.

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*, p. 7.

⁽⁶¹⁾ *Ibid.*, p. 8.

*élaborer une structure satisfaisante tenant compte des participations de la CCCC et des centrales dans les sociétés sous-jacentes appartenant à l'association de portefeuille*⁶².

18. **Le Comité recommande que la CCCC et les centrales provinciales soit autorisées à mettre en commun leurs participations individuelles dans une entreprise de services financiers pour obtenir la participation majoritaire requise aux termes de l'article 390.**

Le Livre blanc montre aussi que le gouvernement fédéral est prêt à envisager de renoncer à la réglementation des centrales provinciales de caisses de crédit. Selon le représentant de la CCCC :

*nous croyons que l'abrogation proposée de la réglementation fédérale visant les centrales régionales qui figure dans le Livre blanc serait un pas dans la mauvaise voie. Après avoir examiné la réglementation fédérale, nous sommes persuadés qu'il faut que les centrales provinciales et la centrale canadienne continuent d'être assujetties à la réglementation fédérale. En effet, celle-ci introduit des règles et des conventions communes dans l'ensemble du système*⁶³.

Le Comité souscrit au principe du maintien de la présence du gouvernement fédéral dans la réglementation des centrales provinciales de caisses de crédit.

La CCCC a fait savoir que le mouvement des caisses de crédit entendait jouer un rôle important dans l'évolution du marché des services financiers. Le Comité appuie fortement le mouvement des caisses de crédit parce qu'il sert les petites entreprises et les petits déposants, particulièrement dans les petites agglomérations rurales, et il souscrit par conséquent aux opinions exprimées par la CCCC dans son mémoire.

Cependant, le Comité est aussi conscient du fait que, pour préserver l'équité entre tous les fournisseurs de services financiers, il faudra peut-être revoir les privilèges dont jouissent les caisses de crédit (par un régime fiscal préférentiel dans certaines provinces) lorsque celles-ci auront pris de l'expansion et qu'elles offriront des services plus nombreux à des catégories de personnes plus variées.

⁽⁶²⁾ *Ibid.*, p. 8.

⁽⁶³⁾ M. William Knight, p.-d.g., Centrale des caisses de crédit du Canada, *Témoignages*, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 1^{er} octobre 1996, p. 2.

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
9	1er octobre 1996	<p>De la Centrale des caisses de crédit du Canada : M. William Knight, Chef de la Direction. -</p> <p>De l'Association des banquiers canadiens : M. Gordon J. Feeney, président, Conseil exécutif et vice-président du Directoire, Banque Royale du Canada; M. Raymond J. Protti, président et chef de la direction; M. Douglas W. Melville, directeur, Affaires commerciales et réglementaires; et M. David E. Phillips, vice-président, avocat-conseil et secrétaire.</p> <p>De l'Association des courtiers d'assurances du Canada : M. Rod Jones, président; M. Rick Frost, président du comité des institutions financières; Mme Joanne C. Brown, directeur général; et M. André Bois.</p> <p>De "Norwest Financial Inc." : M. John van Leeuwen, président, <i>Trans Canada Credit Corporation</i>; M. Nick Scarfo, vice-président adjoint et conseil général, <i>Trans Canada Credit Corporation</i>; M. Steve Wagner, conseil général adjoint, <i>Norwest Financial, Inc.</i>; et M. Richard C. Owens, associé, Smith Lyons.</p> <p>De "Capital One Financial Corporation" : M. David M. Willey, vice-président et trésorier; M. Christopher T. Curtis, conseil général associé; et M. Richard C. Owens, associé, Smith Lyons.</p>

De l'Association des intermédiaires en assurance de personnes :

M. Denis Savard, président du conseil;
Mme Anne-Marie Beaudoin, conseillère principale à la direction générale; et
M. Alain Poirier, 1er vice-président.

De l'Institut canadien des actuaires :

M. Harry H. Panjer, président désigné;
Mme Claudette Cantin, vice-présidente; et
M. Morris W. Chambers, président, Groupe de travail sur la loi sur les assurances.

De "Beneficial Canada Inc." :

M. Jean Bédard, vice-président, avocat-conseil et secrétaire.

Des Services financiers Avco Canada Limitée :

Mme Diane Wolfenden, directrice, Communications et relations communautaires; et
M. Scott Furlonger, vice-président et contrôleur.

De " Household Financial Corporation" :

M. Terry Cretney, trésorier.

De l'Association canadienne des personnes retraitées :

Mme Lillian Morgenthau, présidente; et
M. Rolf Calhoun, chef de section.

De " One Voice - The Canadian Seniors Network" :

M. Robert Armstrong, membre, *Issues Committee*.

De Corporation Financière Power :

M. James W. Burns, président délégué du conseil de Power Corporation du Canada et administrateur de Corporation Financière Power; et
M. Edward Johnson, vice-président, avocat-conseil et secrétaire.

Du Bureau d'assurance du Canada :

M. George Anderson, président; et
M. Alex Kennedy, vice-président, conseiller général et secrétaire.

De l'Institut canadien des comptables agréés :

M. Graeme Rutledge, président, Groupe d'étude sur la réforme des institutions financières; et
Mme Diane R. Hillier, directrice, Normes de vérification.

De l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières :

M. Andrew G. Scace, vice-président et directeur, *RBC Dominion Securities Inc.*;
M. Peter K. Marchant, vice-président et directeur, *CIBC Wood Gundy Inc.*; et
M. Ian C. Russell, vice-président, Marchés financiers.

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante :

Mme Catherine Swift, présidente; et
M. Garth White, vice-président, Affaires canadiennes, Recherche.

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. :

M. Mark Daniels, président; et
M. Bob Astley, président et directeur général de la Mutuelle du Canada.

De "Beacon Securities Limited" :

M. Lonsdale W. Holland, président.

De "Independent Investment Dealers" :

M. Robert Schultz, président du Conseil et chef de la direction, *Midland Watlyn Capital Inc.*;
M. Peter Bailey, chef de la direction, *Gordon Capital Corporation*; et
M. Lorie Waisberg, partenaire, *Goodman Phillips and Vineberg*.

De l'Association canadienne des sociétés fraternelles :

M. Richard May, directeur et président du comité législatif,
et

M. Ralf Hensel, membre du comité législatif.

Du "Congress Financial Corporation Canada" :

M. William R. Davis, président et président de *Congress Financial Corporation*;

M. Albert Mandia, président de *Cashflex L.P.* et *Cashflex Inc.*;

Mme Ruth Brader, conseillère juridique de *CoreStates Financial Corp.*; et

Mme Jean Anderson, de McMillan Binch.

De l'Association des consommateurs du Canada :

Dr Robert Kerton, président, Comité des services financiers et professeur des sciences économiques, Département de sciences économiques, Université de Waterloo; et

Mme Marnie McCall, directrice, recherche sur les politiques.

De la Démocratie en surveillance :

M. Duff Conacher, coordinateur.

Du Service d'aide au consommateur :

Mme Madeleine Plamondon.

De "General Electric Capital Canada Inc." :

M. Michael Davies, vice-président et avocat-conseil;

M. Bob Weese, vice-président, Affaires gouvernementales;

Mme J. Diane Hébert, vice-présidente, Affaires juridiques, Financement d'équipement;

M. David S. Brennan, vice-président et directeur général;

M. Leslie J. Battrick, vice-président et conseiller; et

M. Armin Sachse, vice-président, Marketing, Financement d'équipement.

De "Wells Fargo Bank, NA" :

M. Gadi Meir, chef de projet et conseiller principal en finance; et

Mme Louise S. Pelly, conseillère de *Gowlings, Strathy & Henderson*.

11 3 octobre 1996

De “The Co-operators Group Limited” :

M. Terry Squire, président et chef de la direction de *The Co-operators Group Limited*, *Co-operators Financial Services Limited*, *Co-operators General Insurance Company* et *Co-operators Life Insurance Company*;

M. Lorne Motton, vice-président du service des finances et contrôleur, *Co-operators General*; et

M. Frank Lowery, vice-président, avocat général et secrétaire.

De l’Association canadienne de l’immeuble :

M. Pierre Beauchamp, chef de la direction;

Mme Shirley A. Taylor, directrice, Relations extérieures; et

M. Martin Laplante, consultant, *RES Policy Research Inc.*

De l’Association des assureurs-vie du Canada :

M. Hal D. Couillard, président sortant du Conseil;

M. David J. Thibaudeau, président; et

M. William T. Babcock, vice-président des Affaires publiques.

De “Task Force of Schedule II Foreign Banks” :

M. Fred Buhler, président, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l’annexe II et président du Conseil et chef de la direction de la Banque d’Amérique du Canada;

M. Willem Veger, président et chef de la direction de la Banque ABN AMBRO du Canada; et

M. Kenichiro Tanaka, président et chef de la direction, *Fuji Bank Canada*.

De “Deutsche Bank Canada” :

M. Stephen Frhr. von Romberg Droste zu Senden, président-directeur général; et

M. Barry Munholland, vice-président senior et directeur général.

De l’Association coopérative d’économie familiale :

Mme Louise Rozon, directrice générale;

M. Eric Fraser, responsable du service d’aide aux consommateurs;

M. Jacques St-Amant, avocat-rechercheur; et

M. Sidney Ribaux, coordonnateur de projet.

Du Comité Inter-Églises sur les Responsabilités des Corporations :

M. Bill Davis, directeur de l'équipe de travail sur l'accès aux services financiers pour les groupes à faible revenu;

Rev. Dalton Jantzi, ministre ordonné de l'Église mennonite de l'Est du Canada; et

M. Bernard Dufresne, codirecteur, Bureau des affaires sociales, Conférence des évêques catholiques du Canada.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté :

Mme Lynne Toupin, directrice générale.

Du Conseil canadien du commerce de détail :

Mme Diane Brisebois, présidente et chef de la direction;

M. Ken Morrison, conseiller sur les banques et président, *Ken Morrison Consulting Inc.*; et

M. Ray Bird, président, comité des banques et vice-président, *Sears Canada Inc.*

De "Trimark Investment Management Inc." :

M. Brad Badeau, vice-président principal et chef des services financiers.

Mémoires reçus d'organismes n'ayant pas témoigné devant le Comité :

Association des compagnies de fiducie du Canada

Association des compagnies financières canadiennes

Association du Barreau canadien

Automotive Finance Affiliates

Canada Trust

Canadian Bond Rating Service

CIBC Wood Gundy Securities Inc.

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

National Trust

The Mutual Group

Valley National Bank



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Fasken Campbell Godfrey:

Mr. John Campion; and

Ms Victoria Stewart.

By Teleconference:

From the Australian Treasury:

Mr. Ian Govey, Principal Adviser, Business Law Division.

From the Australian National University:

Mr. Jim Davis, Professor.

From the Association of Consulting Engineers of Canada:

Mr. Pierre A. H. Franche, President and Chief Operating Officer; and

Mr. Bruce Carr-Harris, Legal Council.

De Fasken Campbell Godfrey:

M. John Campion; et

Mme Victoria Stewart.

Par télé-conférence:

Du ministère du Trésor de l'Australie:

M. Ian Govey, conseiller principal, Direction du droit des affaires.

De l'université nationale de l'Australie:

M. Jim Davis, professeur.

De l'Association des ingénieurs-conseils du Canada:

M. Pierre A. H. Franche, président et chef de l'exploitation; et

M. Bruce Carr-Harris, avocat-conseil.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Tuesday, October 31, 1996
Monday, November 4, 1996

Issue No. 13

Nineteennth meeting on:
Examination of the present state of the financial
system in Canada

First Meeting on:
Bill C-5, An Act to amend the Bankruptcy and
Insolvency Act, the Companies' Creditors
Arrangement Act and the
Income Tax Act

INCLUDING:
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le mardi 31 octobre 1996
Le lundi 4 novembre 1996

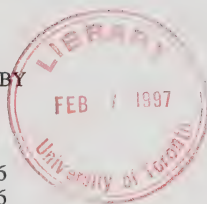
Fascicule n° 13

Dix-neuvième réunion concernant:
Examen du système financier canadien

Première réunion concernant:
Le projet de loi C-5, Loi modifiant la Loi sur
la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les
arrangements avec les créanciers des compagnies et
la Loi de l'impôt sur le revenu

Y COMPRIS:
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin
* Fairbairn, P.C.
(or Graham)
Hervieux-Payette, P.C.
Kelleher, P.C.
Kenny
Kolber

* Lynch-Staunton
(or Berntson)
Meighen
Oliver
Perrault, P.C.
St. Germain, P.C.
Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin
* Fairbairn, c.p.
(ou Graham)
Hervieux-Payette, c.p.
Kelleher, c.p.
Kenny
Kolber

* Lynch-Staunton
(ou Berntson)
Meighen
Oliver
Perrault, c.p.
St. Germain, c.p.
Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, October 31, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator Stewart, for the second reading of C-5, An Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Graham moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 31 octobre 1996.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kirby, appuyée par l'honorable sénateur Stewart, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-5, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Graham propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 31, 1996

(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Meighen, Oliver and Perreault, P.C. (7)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Mr. Russell W. Lusk, President;

Ms Alison Manzer, Chair, Committee on Financial Institution Legislative Reform; and

Mr. John D.V. Hoyles, Executive Director.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Michael H. Rayner, President;

Mr. William Broadhurst, Chair, Legal Liability Task Force; and

Mr. Ron Gage, Past Chairman.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular the question of professional liability.

Messrs Hoyles and Lusk and Ms Manzer made opening statements and then answered questions.

Messrs Rayner, Broadhurst and Gage made opening statements and then answered questions.

It was agreed — THAT a subcommittee of the full committee would travel to London, England, during the week of November 18th, on a fact-finding mission to hear from Professor Burrows, the author of a feasibility study on the question of joint and several liability, as well as from underwriters and brokers from the international insurance markets.

At 12:25 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 31 octobre 1996

(24)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Meighen, Oliver et Perreault, c.p. (7)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

M. Russell W. Lusk, président;

Mme Alison Manzer, présidente, Comité sur la réforme législative des institutions financières, et

M. John D.V. Hoyles, directeur exécutif.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Michael H. Rayner, président;

M. William Broadhurst, président, Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle; et

M. Ron Gage, président sortant du conseil d'administration.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, notamment, de la question de la responsabilité professionnelle.

MM. Hoyle et Lusk et Mme Manzer font une déclaration et répondent aux questions.

MM. Rayner, Broadhurst et Gage font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu — QU'un sous-comité du comité permanent se rendra à Londres, en Angleterre, durant la semaine du 18 novembre, pour recueillir les témoignages de M. Burrows, auteur d'une étude de faisabilité sur la responsabilité solidaire, ainsi que ceux d'assureurs et de courtiers oeuvrant dans les marchés internationaux de l'assurance.

À 12 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Monday, November 4, 1996

(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 5:05 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby and Meighen. (5)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Industry:

Mr. David Tobin, Director General, Corporate Governance Branch;

Mr. Marc Mayrand, Superintendent of Bankruptcy;

Mr. Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate;

Mr. Gordon Marantz, Legal Advisor to the Department; and

Mr. Max Mendelsohn, Legal Advisor to the Department.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, 1996, the committee considered Bill C-5, An Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act.

Mr. David Tobin made an opening statement and then along with the other witnesses answered questions.

At 7:45 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Le lundi 4 novembre 1996

(25)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 17 h 05 dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby et Meighen. (5)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de l'Industrie:

M. David Tobin, directeur général, Direction générale de la gestion intégrée;

M. Marc Mayrand, surintendant des faillites;

M. Jacques Hains, directeur, Direction de la politique des lois commerciales;

M. Gordon Marantz, conseiller juridique au ministère; et

M. Max Mendelsohn, conseiller juridique au ministère.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre 1996, le comité examine le projet de loi C-5, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. David Tobin fait une déclaration et, de concert avec les autres témoins, répond aux questions.

À 19 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 5, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

TENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, March 21, 1996, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada, and for which a budget was approved by the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration on Thursday, May 30th, 1996 respectfully requests that it be empowered to adjourn from place to place outside Canada for the purpose of pursuing its study of the question of professional liability and in particular to meet with British government officials; Professor Andrew Burrows, the author of a feasibility investigation of joint and several liability; and underwriters and brokers from the international insurance markets.

This request does not entail any new funding as all the expenses can be met through the existing and already approved budget.

Respectfully submitted,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI le 5 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 21 mars 1996 à examiner, pour en faire rapport, l'état du système financier canadien et pour qui un budget a été approuvé par le comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration le jeudi 30 mai 1996, demande respectueusement l'autorisation de se rendre d'un endroit à l'autre à l'extérieur du Canada aux fins de poursuivre son étude de la question de la responsabilité professionnelle et, en particulier, de rencontrer des représentants du gouvernement britannique; le professeur Andrew Burrows, auteur d'une étude de faisabilité sur la responsabilité conjointe et individuelle; ainsi que des assureurs et des courtiers des marchés de l'assurance internationaux.

Cette requête n'entraîne pas de demande de fonds additionnels, car toutes les dépenses pourront être absorbées dans le budget existant déjà approuvé.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 31, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. to examine the state of the financial system in Canada (professional liability).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Senators, our first witnesses this morning are from the Canadian Bar Association.

Thank you for taking the time to appear. Please proceed.

[Translation]

Mr. John D.V. Hoyles, Executive Director, Canadian Bar Association: The Canadian Bar Association is a volunteer professional organization founded in 1896 and incorporated by a special act of Parliament in 1981. Today, the association represents over 34,000 lawyers, judges, notaries, professors and law students across Canada.

[English]

One way our members are involved in the CBA is through section work. Sections are organized for the study of particular areas of law. At the national level, there are 27 sections active in the legislative and law-reform initiatives. For this particular submission, three sections were involved: business law, insurance law, and civil litigation.

I will now turn, for the substantive presentation, to Mr. Lusk and Ms Manzer.

[Translation]

Mr. Russell W. Lusk, President, Canadian Bar Association: I am happy to be here today on behalf of the Canadian Bar Association. The subject under consideration is professional liability. This issue is as important to jurists as it is to the general public.

[English]

Mr. Chairman, I am very pleased to have this opportunity to appear before your committee on behalf of the Canadian Bar Association. Ms Manzer will present the details of our submission on this issue but, by way of introduction to her remarks, there are one or two points I would like to make.

First, the CBA representing over 34,000 jurists from every part of Canada, is keenly aware of the fact that any proposal to limit professional liability is important not only to professionals, including lawyers, but equally to the public at large. Professional liability exists on three levels: first, the personal liability of the negligent party or supervisor; second, the joint and several liability shared by co-defendants; and third, the liability of a professional firm which spills over to expose individual assets of all partners whether they are personally at fault or not.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 31 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, en vue d'examiner l'état du système financier canadien (responsabilité professionnelle).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Sénateurs, les premiers témoins que nous entendrons ce matin viennent de l'Association du Barreau canadien.

Nous vous remercions d'avoir pris la peine de venir. Vous avez la parole.

[Français]

M. John D.V. Hoyles, directeur exécutif, Association du Barreau canadien: L'Association du Barreau canadien est une organisation bénévole, professionnelle qui a été fondée en 1896 et incorporée par une loi spéciale du Parlement en 1981. L'association représente aujourd'hui, à travers le Canada, plus de 34 000 avocats et avocates, juges, notaires, professeurs et étudiants en droit.

[Traduction]

Nos membres participent aux travaux de l'association grâce aux sections formées en vue d'étudier un domaine particulier du droit. À l'échelle nationale, l'association compte 27 sections qui se penchent sur des initiatives législatives et sur la réforme du droit. Trois sections ont participé à la préparation de l'exposé d'aujourd'hui, soit la section du droit commercial, celle du droit des assurances et celle des affaires civiles.

Maintenant, je cède la parole à M. Lusk et à Mme Manzer qui vous feront l'exposé comme tel.

[Français]

M. Russell W. Lusk, président de l'Association du Barreau canadien: Il me fait plaisir de représenter aujourd'hui l'Association du Barreau canadien. Nous allons traiter du sujet de la responsabilité professionnelle. Ce sujet est aussi critique pour les juristes que pour le public en général.

[Traduction]

C'est avec grand plaisir, monsieur le président, que je prends la parole devant votre comité pour le compte de l'ABC, c'est-à-dire de l'Association du Barreau canadien. Mme Manzer fera l'exposé détaillé de notre mémoire mais, en guise d'introduction, j'aimerais d'abord souligner un ou deux points.

Tout d'abord, l'ABC qui représente plus de 34 000 juristes d'un peu partout au Canada est très consciente qu'une proposition visant à limiter la responsabilité professionnelle a de l'importance non seulement pour les membres de professions, avocats compris, mais aussi pour le grand public. Il existe trois niveaux de responsabilité professionnelle: la responsabilité personnelle de ceux qui ont réellement effectué ou supervisé l'acte ou l'omission, la responsabilité solidaire partagée par les codéfendeurs et, enfin, la responsabilité d'un cabinet professionnel qui expose les biens de tous les associés, qu'ils soient personnellement fautifs ou non.

Joint and several liability can at times wreak unfair havoc on wrongdoers who contributed only marginally to the damage. Just as surely, its existence can enable a plaintiff to gain relief where some co-defendants are insolvent. Any move to amend the status quo must strive to consider all aspects of the fairness equation — the injured party vis-à-vis the defendants, each defendant vis-à-vis the other defendants, and professional defendants vis-à-vis their partners.

It is our view that the public policy issues are compelling and that further study is required. Based on the work we have been able to do to date, we cannot say that it would be prudent to draft legislation in this area at this time.

The issue of liability arising from the provision of financial information simply appears to us to be too narrow a basis upon which to build an appropriate legislated response. The appropriate option for providing relief to professional defendants is unclear to us at the present time. More analysis and evaluation is required.

In the end, it could come down to a public policy decision based on fairness between the competing interests of providing plaintiffs relief and subjecting professional defendants to greater burdens than those borne by other segments of society.

As I have indicated, we are not in a position at this time to determine that such decision can or should be made until the required research and analysis by us is complete. Even a quick review of the nature of professional liability illustrates the dangers inherent in proceeding prematurely. In weighing private and public interests, the greatest care must be taken to ensure accuracy and ultimate fairness.

It is now my pleasure to turn the CBA presentation over to Alison Manzer.

Ms Alison Manzer, Chair, Committee on Financial Institution Legislative Reform, Canadian Bar Association: The legal profession faces a challenge which perhaps none of the other professions faces as intimately as do we. The legal profession cannot consider the issue only from our own perspective and as it relates to our place within society. We must also consider it from the view of fairness for the clients whom we routinely represent, and those clients evenly balance both sides of the issue.

Recognizing the basis for our consideration, we must bear in mind that unlimited liability for professionals, both as a consequence of joint and several liability for co-defendants in an action and as a consequence of a required practice in a general partnership format which imposes joint and several liability on each member of the partnership, was developed in a legal and historical time which, in the view of many, no longer exists. At the time joint and several liability was developed as a concept to provide protection to those who access professional services, the professions were drawn primarily from the privileged class. Their

La responsabilité solidaire peut parfois ruiner injustement les fautifs qui n'ont contribué que marginalement à la faute. Tout aussi sûrement, son existence peut permettre à la partie lésée d'obtenir un dédommagement lorsque certains codéfendeurs sont insolubles. Il faut que toute mesure visant à abolir le statu quo s'efforce de tenir compte de tous les aspects de l'équation: la partie lésée par rapport au défendeur, chaque défendeur par rapport à ses codéfendeurs, et les défendeurs professionnels par rapport à leurs associés.

Nous sommes d'avis que les questions de politique gouvernementale sont impérieuses et qu'elles méritent une étude plus poussée. Les travaux que nous avons effectués jusqu'ici ne nous permettent pas d'affirmer qu'il serait prudent de rédiger des lois dans ce domaine pour l'instant.

La question de la responsabilité pour la communication de renseignements financiers nous semble simplement trop restreinte pour permettre l'adoption d'une loi pertinente. Pour l'instant, nous ne savons trop quel moyen conviendrait pour alléger le fardeau des défendeurs professionnels. Il faut faire plus d'analyses et d'évaluations.

En fin de compte, la solution pourrait être d'adopter une politique gouvernementale équitable, fondée sur un équilibre des intérêts opposés, soit de dédommager la partie lésée et de faire assumer aux défendeurs professionnels des responsabilités plus lourdes qu'aux autres.

Comme je l'ai mentionné, nous ne serons pas en mesure de juger si l'on peut prendre pareille décision ou s'il faut le faire tant que nous n'aurons pas terminé notre recherche et nos analyses. Un examen même rapide de la nature de la responsabilité professionnelle illustre bien les dangers d'une action prématurée. Quand des intérêts publics et privés sont en jeu, il faut prendre grand soin d'agir avec précision et, en fin de compte, équité.

C'est donc avec plaisir que je cède maintenant la parole à Mme Alison Manzer.

Mme Alison Manzer, présidente, Comité sur la réforme législative des institutions financières, Association du Barreau canadien: Le barreau a à relever un défi que les autres professions n'affrontent peut-être pas d'aussi près. Il lui est impossible d'étudier la question sous le seul angle de ses intérêts et de la place qu'il occupe dans la société. Il doit aussi tenir compte du besoin d'être équitable envers les clients qu'il représente couramment et qui peuvent tout aussi bien être des parties lésées que des fautifs.

En reconnaissance de ce qui précède, il faut tenir compte du fait que la responsabilité illimitée des professionnels, tant comme conséquence de la responsabilité solidaire des codéfendeurs dans une poursuite que comme conséquence d'une pratique requise d'une société de personnes qui impose la responsabilité solidaire à chaque associé, est issue d'un contexte juridique et historique qui, selon de nombreuses personnes, n'existe plus. Au moment où la responsabilité solidaire a été adoptée comme principe pour protéger ceux qui utilisent des services professionnels, les membres de professions libérales venaient essentiellement de

clients were ill equipped to deal with the issues that were put before the professionals who were providing them with services.

We suggest that today those types of relationships no longer exist. The educational playing field in which professionals deal with their clients is far more open and, as a consequence of universal education, the majority of clients are well able to understand the professional services and advice provided to them.

Further, the professions have become open to all. Most who practise in the professions now must do so as a matter of economic imperative — to earn their livelihood — rather than as the hobby or diversion it may have been at the time these concepts were developed. Further, the professions face the fact that new players are now offering services, often equivalent and at times identical, but without facing the spectre of joint and several liability in the provision of these services.

All of this is happening at a time when there is also shifting legal ground. The removal of contributory negligence as a bar to legal action; the broadening of the bases on which loss can be claimed, including economic loss; the change of the professional relationship from one in which claims can be made only in contract to one where claims can be made in tort, would all clearly indicate a single and unilateral response to the issue which is that joint and several liability must be eliminated. But must it?

In looking at the issue, we must consider that the test is intended to deal with ultimate fairness and the balancing of interests.

In our view, when considering joint and several liability, we must consider the impact on society that arises because the cost of professional services must be effected by the nature of the liability imposed on the professional. This arises both because of the nature of the advice and the professional services that would be provided. More conservative advice, more time spent in protecting the professional who is providing the advice than possibly the client, may result in the professional services not being provided effectively or cost effectively.

Further, the increasing cost of insurance and the exposure to the possibility of insurance being unavailable will increase the cost of professional services and may potentially result in the withdrawal of professional services. Weighed against that are those who represent the claimants in the various actions that may be taken to make a claim against the professional. Many of those have a genuine belief that the legal process continues to provide adequate protection, and many of them have a genuine belief that the insurance regime which presently exists, barring some anomalies, provides an effective balancing.

Many also continue to adhere to the risk and reward model which partially generated the initial development of joint and several liability concepts; that is, that access to the learned professions and the rewards of the learned professions meant that the risk to be taken was appropriate.

The issue then becomes how we recognize valid opposing interests. There is no question that in Canada the CICA, in introducing the issue to the committee, has brought forward a

l'élite. Leurs clients n'avaient pas la compétence voulue pour traiter des questions dont se chargeaient les professionnels à leur service.

Ce genre de rapports n'existe plus. L'information dont traite les professionnels avec leurs clients s'obtient beaucoup plus facilement et, par suite du droit à l'éducation universel, la majorité des clients sont tout à fait capables de comprendre les services et les conseils professionnels qui leur sont fournis.

De plus, l'admission aux professions est maintenant ouverte à tous. La plupart des membres de professions travaillent par nécessité, pour gagner leur vie, alors qu'auparavant, ils le faisaient peut-être plus comme passe-temps ou pour se divertir. Par ailleurs, les ordres professionnels prennent conscience que de nouveaux joueurs assurent maintenant la prestation de services souvent équivalents et parfois identiques, sans que pèse sur eux le spectre de la responsabilité solidaire.

Tout cela survient à un moment où les lois changent aussi. L'abolition de la négligence contributive comme obstacle à une poursuite juridique, l'élargissement des causes pour lesquelles on peut réclamer des dommages-intérêts, y compris pour préjudice financier, le changement des rapports professionnels, d'un régime de réclamations contractuelles uniquement à un régime de réclamations en responsabilité civile délictuelle, feraient clairement ressortir, comme solution unique et unilatérale, la nécessité d'abolir la responsabilité solidaire. Mais faut-il vraiment l'abolir?

Quand on examine la question, il faut tenir compte du fait que le but ultime est l'équité et l'équilibre des intérêts.

Selon nous, quand on examine la responsabilité solidaire, il faut tenir compte de son impact sur la société. En effet, le coût des services professionnels subit l'influence de la nature de la responsabilité imposée aux professionnels en raison tant de la nature des conseils que des services à fournir. Les professionnels sont plus prudents dans les conseils qu'ils donnent et ils consacrent peut-être plus de temps à se protéger qu'à protéger leur client. La prestation des services professionnels n'est peut-être donc pas efficace ou rentable.

Par surcroît, le coût croissant de l'assurance et l'éventualité qu'on ne puisse en obtenir fera augmenter le coût des services professionnels et pourrait même en entraîner certains à ne plus les offrir. En contrepartie, d'autres représentent les parties lésées dans diverses poursuites qui peuvent être entamées pour réclamer des dommages-intérêts du professionnel. Bon nombre de ces avocats sont vraiment convaincus que la procédure judiciaire continue d'offrir une protection adéquate et que le régime d'assurance actuel, à quelques exceptions près, maintient un équilibre efficace.

Bon nombre continuent aussi de souscrire au modèle du risque récompensé à l'origine, en partie, du principe de la responsabilité solidaire, c'est-à-dire que, pour être admis dans une société savante et pour profiter des avantages qu'elle offre, il faut savoir prendre certains risques.

Il convient alors de se demander comment reconnaître des intérêts légitimes opposés. Incontestablement, au Canada, l'ICCA, lorsqu'il a saisi le comité de la question, a fait valoir une

valid concern, a concern which has an immediate impact on their profession, particularly at the federal level, in a way that perhaps no other profession does, as they face the withdrawal of insurance coverage.

The Canadian Bar Association, however, believes that moving immediately to a single solution without considering the other approaches and options is premature. In the reviews which we have undertaken, other solutions have been identified to meet the problem. In fact, those solutions have been more prevalent in other jurisdictions.

We believe that there are a number of different responses which could address the issues that have been raised. These can include: greater recognition of the ability to contract for the exposure to limited liability, the proportionate liability that has been put forward by the CICA; limited liability models which we recognize would be provincial jurisdiction; statutory limitation of the scope of professional services which are exposed to limited liability; and statutory limitation of the parties to whom a duty for professional services is owed.

The Canadian Bar Association believes that there must be an early, effective response to the issue. We do not believe that the issue should be ignored or that a recommendation that legislation based upon the current proposals is premature means that the issue should be buried. The constitutional issues, for once in Canada, is not a bar. There is no question that the federal consideration can proceed in a parallel manner, and probably a different manner than that would be accomplished at the provincial level.

We believe that it should and could be reviewed at the federal level and that the timing remains urgent. We do, however, believe that the other responses to the issue must be considered, and we have suggested a number of parameters within which it should be considered.

We also believe that the public interest in the plaintiffs who are seeking recompense for damages lost, the appropriate model to weigh societal cost against the cost to the professions, and the impact on society as a consequence of the cost of professional services and the withdrawal of services must be considered.

In our view, the matter should be put forward for study on an urgent basis. However, we should not overlook the possibility that solutions other than proportionate liability may more fairly recognize the balancing of societal interests which are before us.

The Chairman: Thank you very much for an outstanding summary of the issue.

Senator Meighen: Thank you for an excellent presentation.

The bottom line being the need, however urgently, for further study, what type of group, in your view, should undertake this study? Should it be the bar; should it be an ad hoc committee made up of lawyers and others? Have you any views on that?

préoccupation légitime qui avait une influence immédiate sur la profession, particulièrement au niveau fédéral, qu'elle n'avait peut-être pas sur les autres professions, soit le fait que ses membres ne puissent plus obtenir d'assurance-responsabilité.

L'Association du Barreau canadien estime toutefois que l'adoption immédiate d'une solution unique sans tenir compte d'autres approches et options est prématurée. Les études que nous avons effectuées nous ont permis de dégager d'autres solutions au problème. En fait, ces solutions ont été privilégiées par d'autres instances.

Il existe plusieurs moyens différents de régler les questions à l'étude, entre autres donner davantage au professionnel la possibilité de limiter, par contrat, sa responsabilité, soit la formule de responsabilité proportionnelle proposée par l'ICCA; faire relever les modèles de responsabilité limitée acceptables de la compétence provinciale; légiférer en vue de restreindre la gamme des services professionnels à l'égard desquels on assume une responsabilité limitée et en vue de restreindre le nombre de personnes à l'égard desquelles on assume une responsabilité pour les services professionnels rendus.

L'Association du Barreau canadien estime que la question mérite une réaction rapide et efficace. Il ne faudrait pas l'ignorer. Le fait que, selon nous, l'adoption d'une loi fondée sur les propositions actuelles soit prématurée ne signifie pas qu'il faut tout laisser tomber. Pour une fois au Canada, la Constitution ne fait pas obstacle. L'examen fédéral peut incontestablement avoir lieu en même temps que l'examen provincial, bien que de manière différente probablement.

Selon nous, il conviendrait que le gouvernement fédéral se penche sur la question. Il y a moyen de le faire, et le besoin est pressant. Par contre, il convient aussi d'étudier les autres solutions. Nous avons donc proposé plusieurs paramètres pour mener cette étude.

Il faut aussi, lorsqu'on examinera la possibilité pour la partie lésée de réclamer des dommages-intérêts, de même que le modèle qui permettrait d'équilibrer le coût imposé à la société par rapport au coût imposé à la profession et l'incidence qu'ont sur la société le coût des services professionnels et le retrait des services, se demander en quoi cela correspond à l'intérêt public.

Il faudrait amorcer l'examen de la question de toute urgence, sans oublier toutefois que d'autres solutions que la responsabilité proportionnelle permettraient peut-être de frapper un équilibre plus juste entre les divers intérêts sociaux.

Le président: Nous vous remercions vivement de ce résumé exceptionnel de la question.

Le sénateur Meighen: Je vous suis reconnaissant de cet excellent exposé.

Comme il est essentiel de mener une étude plus poussée, quelle qu'en soit l'urgence, à quel genre de groupe faudrait-il confier cette étude? Devrait-on la confier au barreau, à un comité spécial composé, entre autres, d'avocats? Avez-vous une opinion à ce sujet?

Mr. Lusk: Our primary comment is directed at a review that would put us in a position to make a final recommendation to you. Certainly, we do not feel we have had sufficient time to do the scope of the in-depth review that we would like to do, particularly when you bear in mind that the contributory fault legislation varies from province to province across the country. There are many similarities, but there are also many differences.

As well, aspects of this question must be looked at from an insurance perspective. There is no doubt that the availability of insurance coverage at a reasonable, affordable, rate is of great significance in this issue. It is fair to say the professions in the past have only survived through this process of unlimited liability as a result of insurance. The extent to which it is available for the professions today is a significant factor. To the extent that it has not already been considered looked by the committee is certainly an important factor.

Ms Manzer: With respect to the timetable for the review of the CBCA and the federal financial institution reform, although legislation is pending, I would suggest there still is time to conduct a study within the context of that. I do not believe the study would be necessarily complex. We have assisted in putting forward a number of recommendations as to alternate models for consideration. You have a committee structure in place. The appropriate place to deal with the issue at the federal level is, as a first step, within the context of the CBCA and federal finance institution legislative reform. I would suggest that is the appropriate forum for its consideration.

Senator Meighen: That is what I was thinking when I asked the question about whether or not we could get it in. Certainly our friends in the accounting profession view this as a window of opportunity.

Ms Manzer: I believe the window is still open. There is still sufficient time. My discussions with a number of persons involved in that reform schedule indicate it is an issue which could be accommodated.

The Chairman: When you say "that reform", I think it is important that you give us an answer separating the CBCA from financial institutions. I say that because the financial institution legislation has a sunset clause as of March 31. The CBCA does not. When you lump the two of them together and say "within the timetable", I do not know which timetable you are talking about.

Ms Manzer: I still believe it can be dealt with within the context of the financial institution reform timetable. I am aware of the status of legislative drafting, but I believe that, because the issue is fairly self-contained and would require a relatively narrow review within the context of finance institution reform, it could be accommodated within that timetable if the will were there to do so.

Senator Meighen: I will be the devil's advocate here. Why am I surprised by the fact that what we seem to be coming around to is more study? Is it more study or more experience with existing legislation in Canada and elsewhere that we need? We all know that we can study issues and come up with very different views

M. Lusk: Nous parlions surtout d'un examen qui nous permettrait de vous faire une recommandation ferme. Certes, nous n'estimons pas avoir eu le temps voulu pour étudier la question aussi bien que nous l'aurions souhaité, compte tenu particulièrement du fait que les lois concernant la négligence contributive varient d'une province à l'autre. Elles présentent bien des similitudes, mais aussi de nombreuses différences.

De plus, il faut examiner certains aspects de cette question sous l'angle de l'assurance. La disponibilité d'une assurance à prix raisonnable et abordable a beaucoup d'influence. Il est juste de dire que, dans le passé, les professions doivent leur survie, dans le contexte actuel de la responsabilité illimitée, à l'assurance-responsabilité. La mesure dans laquelle les professions peuvent en acheter actuellement a une influence. Dans la mesure où le comité ne s'y est pas déjà arrêté, cette question représente certes un facteur important.

Mme Manzer: En ce qui concerne le calendrier d'examen de la Loi sur les sociétés par actions et la réforme des institutions financières fédérales, bien qu'on soit sur le point d'adopter des lois, je crois que nous avons encore le temps de mener une étude dans ce contexte. Elle ne serait pas forcément complexe. Nous avons aidé à faire plusieurs recommandations concernant d'autres modèles. La structure du comité est déjà en place. Le contexte qui convient le mieux à la première étape de l'étude de cette question, au niveau fédéral, est l'examen de la Loi sur les sociétés par actions et la réforme législative des institutions financières fédérales. Selon moi, c'est ainsi qu'il faudrait procéder.

Le sénateur Meighen: C'était aussi mon raisonnement quand j'ai demandé si nous pouvions y inclure cette question. Certes, nos amis de la profession comptable considèrent cela comme une occasion rêvée.

Mme Manzer: D'après moi, l'occasion existe toujours. Il reste encore suffisamment de temps. D'après les entretiens que j'ai eus avec plusieurs personnes travaillant au calendrier de cette réforme, il y aurait moyen de le faire.

Le président: Quand vous dites «cette réforme», il importe de faire une distinction entre la Loi sur les sociétés par actions et les institutions financières. J'apporte cette précision parce que la loi concernant les institutions financières prévoit un délai fixe, qui est le 31 mars. Ce n'est pas le cas de la Loi sur les sociétés par actions. Par conséquent, quand vous parlez des deux à la fois et que vous parlez de calendrier, j'ignore de quel calendrier au juste il est question.

Mme Manzer: Je demeure convaincue qu'on peut traiter de la question en respectant le calendrier de réforme des institutions financières. Je suis consciente de l'état d'avancement des travaux, mais j'estime tout de même qu'étant donné que la question est plutôt restreinte et qu'elle n'exige pas un examen très général dans le contexte de la réforme des institutions financières, il y aurait moyen de le faire dans les délais prévus, si la volonté y est.

Le sénateur Meighen: Je vais me faire l'avocat du diable, pour un instant. Pourquoi suis-je étonné que nous semblions nous diriger vers une étude plus poussée? Ce qu'il faut vraiment, est-ce bien de faire une étude plus poussée ou d'acquérir une plus grande expérience des lois existantes au Canada et ailleurs? Nous savons

because the issues have not been put to the test of real life in some instances. Should we not wait for more experience coming out of the U.S., British Columbia and maybe the U.K. before we rush into a solution or a proposed solution?

Ms Manzer: You are touching on an issue that was the subject matter of considerable discussion in committee review. We agree with you that there are a limited amount of empirical studies available in Canada, but surprisingly, that is also the case in the United States. Much of the empirical evidence is inconclusive.

The difficulty is that in Canada, at present, there is apparently an insurance crisis for at least some of the professional groups engaging in some professional activities. If we wait until a study has been completed, we may well have eliminated at least one of our professional sectors or at least the major firms participating in that sector.

I generally believe in more study, and my reasons are very practical. These hearings commenced and the bar association only became involved during the late summer. Consequently, our reviews were pulled together very quickly. Fortunately, we have an experience base that possibly other professions do not have, but we certainly are far from being omniscient on the topic.

As a consequence, the primary evidence put before the committee that we were able to review was a uni-directional study which reached a conclusion. They made their argument, studies and reviews support a conclusion. We simply believe that the other alternatives have not been given proper exposure before the review process and that there needs to be a discussion of the other alternatives. The evidence clearly indicates that there is a problem which merits consideration and rapid consideration. Our concern is that we have not had advocacy for those who would be most effected by the change, and that the opportunity to be heard by any legislative draftsmen in the review process should include the opportunity to consider their interests and their issues more than has been put before those committees to date. As well, there has been no conversation of alternative models, and I believe there should be such discussions.

Senator Meighen: Is it the bar association's considered view that the insurance crisis exists not just in the accounting and auditing profession but in other professions?

Mr. Lusk: I think there are insurance problems in other professions in some parts of the country more so than in others. In Ontario, for example, our profession has experience indicating that there is a very unhappy circumstance in many respects because of the cost of insurance borne by practitioners today.

I am not positive of my ground here, but I think if you look at the very large insurance amounts along the lines the accountants have been talking about, you will find that other professionals, with their claims history, have the same problems.

tous que nous pouvons étudier des questions et nous faire des opinions très différentes parce que, parfois, il n'y a pas eu confrontation avec la réalité. Ne devrions-nous pas attendre de voir comment la situation évolue aux États-Unis, en Colombie-Britannique et, peut-être, au Royaume-Uni avant d'adopter une solution ou d'en faire l'examen?

Mme Manzer: Vous abordez-là un point dont a longuement délibéré notre comité. Nous sommes d'accord avec vous que le nombre d'études empiriques est limité au Canada. Cependant, fait étonnant, il l'est aussi aux États-Unis. La plus grande partie des données empiriques ne sont pas concluantes.

La difficulté réside dans le fait qu'au Canada, actuellement, au moins certains groupes professionnels engagés dans une activité professionnelle vivraient une crise de l'assurance. Si nous attendons la fin d'une étude avant d'agir, nous courons le risque de perdre au moins un de nos secteurs professionnels ou, du moins, les principaux cabinets actifs dans ce secteur.

En règle générale, j'estime qu'il faudrait faire une étude plus poussée, et mes raisons sont d'ordre très pratique. L'Association du Barreau n'a commencé à participer à vos audiences que vers la fin de l'été. Par conséquent, notre étude des questions s'est fait assez vite. Heureusement, nous avions déjà une expérience que d'autres professions n'avaient peut-être pas. Cependant, nous ne sommes certes pas omniscients.

Le principal témoignage entendu par le comité que nous avons pu examiner était une étude unidirectionnelle qui aboutissait à une conclusion. Ce témoin a fait valoir ses arguments et a décrit les études qui le menaient à cette conclusion. Nous estimons simplement que l'on n'a pas vraiment parlé des autres solutions et qu'il faut en discuter. Les témoignages font clairement ressortir l'existence d'un problème qu'il faut examiner rapidement. Le fait que nous n'ayons pas entendu les plus touchés par le changement et le fait que la possibilité de se faire entendre par ceux qui rédigent les lois dans le cadre d'un processus d'examen n'inclut pas la possibilité de tenir compte davantage de leurs intérêts et de leurs préoccupations nous préoccupent. Enfin, il n'a pas été question de modèles de rechange, ce dont il faudrait discuter, d'après moi.

Le sénateur Meighen: L'Association du Barreau estime-t-elle, après mûre réflexion, que la crise de l'assurance sévit dans d'autres professions que celles des experts-comptables et des vérificateurs?

M. Lusk: Je pense que d'autres professions connaissent des problèmes d'assurance dans certaines régions du pays plus que dans d'autres. En Ontario, par exemple, d'après l'expérience de notre profession, la situation est très difficile à de nombreux égards à cause du coût de l'assurance que doivent supporter les professionnels aujourd'hui.

Je ne suis pas sûr de ce que j'avance, mais il suffit d'examiner les énormes montants d'assurance dont ont parlé les comptables pour s'apercevoir que d'autres professionnels ont les mêmes problèmes à propos des réclamations dont ils font l'objet.

However, based on the information presented in the brief that we looked at, it seems that the greatest difficulty is faced by large firms today rather than small firms, although I would emphasize that the size of the premiums facing lawyers in parts of the country are not insignificant by any means.

Ms Manzer: I will give you an anecdote that may help to illustrate the point.

The large law firms in Toronto, in order to access sufficient excess coverage and in order to do so on an affordable basis, have had to put together a captive offshore. We are effectively self-insured. In order to do so, we must meet claims standards that many firms cannot meet. Those of us who can meet these standards can access the necessary excess coverage through our own captive. The difficulty is that even with that, when I say "adequate insurance", we can obtain insurance to the level of \$65 million. I routinely close transactions in the hundreds of millions and billions of dollars. If I do so and make an error, not only are all of my personal assets at risk, but those of my partners, not just in Toronto, but potentially in the affiliated offices we have across the country. They have no knowledge of the fact that I am conducting a transaction, let alone do they have any means of controlling me.

We in the legal profession consider that although we may not have reached the same difficulty that the major accounting firms have reached, we do have a form of insurance crisis. We have sole practitioners in Ontario withdrawing from practice because they cannot make an adequate livelihood when they face expenses of \$8,000 to \$10,000 to \$12,000 — depending on the claims ratios for their insurance coverage — when they are making \$40,000 to \$50,000 on a gross revenue basis. Yes, I suggest that we have an insurance crisis.

Senator Meighen: You have given me a very good reason to support the idea of legislation across the spectrum of professions. I suppose it would be for us to decide whether there would be a public policy or fairness consideration if it were limited.

Suppose you said that accountants were in much worse shape than anyone else, and therefore we should limit this to accountants and see how it works out. One argument against it would be the one you have just given me.

Ms Manzer: I do not believe the accountants are even requesting that. I believe the accountants have, for expediency, limited their request to an issue and a particular area dealing with the dissemination of financial information probably because it is quite digestible at the federal level.

They have not restricted their request to accountants or auditors but have indicated it is the parties who would be involved in the

Toutefois, à partir des renseignements présentés dans le mémoire que nous avons examiné, il semble que ce soit les grandes sociétés plutôt que les petites qui aujourd'hui ont le plus de difficultés, même s'il faut que je souligne que l'importance des primes que doivent verser les avocats dans certaines régions du pays sont loin d'être insignifiantes.

Mme Manzer: Je vais vous raconter une anecdote qui permettra d'illustrer ce point.

Pour avoir accès à une couverture supplémentaire suffisante et pour le faire de manière abordable, les grandes sociétés d'avocats de Toronto ont créé une société captive à l'étranger. Nous sommes en fait auto-assurés. Pour ce faire, nous devons répondre à des critères en matière de réclamations, ce que beaucoup de sociétés ne peuvent faire. Ceux parmi nous qui pouvons le faire peuvent donc avoir accès à la couverture supplémentaire nécessaire par l'entremise de notre société captive. Le problème, c'est que même avec cette assurance, lorsque je parle d'assurance «adéquate», je veux parler d'une assurance de 65 millions de dollars. Dans mon travail de tous les jours, je conclus des transactions de l'ordre de centaines de millions et de milliards de dollars. Si jamais je commets une erreur, non seulement mes biens personnels sont menacés, mais aussi ceux de mes associés, non seulement à Toronto mais potentiellement dans nos bureaux affiliés au Canada. Ils ne savent pas que je conclus une transaction et n'ont pas le moyen plus de me contrôler.

Les avocats considèrent que même s'ils n'ont pas encore les mêmes problèmes que les grandes sociétés comptables, ils traversent une sorte de crise en matière d'assurance. Il y a des professionnels autonomes en Ontario qui cessent d'exercer leurs fonctions, car ils ne peuvent gagner leur vie correctement lorsqu'ils se trouvent confrontés à des dépenses de 8 000 \$, 10 000 \$ ou 12 000 \$ — selon le ratio sinistres-primes de leur couverture d'assurance — alors que leur revenu brut s'élève à 40 000 \$ ou 50 000 \$. Je dis donc que nous traversons effectivement une crise dans le domaine de l'assurance.

Le sénateur Meighen: Vous me donnez une très bonne raison d'appuyer le concept d'une loi visant tout l'éventail des professions. S'il est nécessaire de la restreindre, j'imagine que c'est à nous de décider s'il faut prévoir une politique officielle ou se soucier uniquement du facteur d'équité.

Supposons que l'on dise que la situation des comptables est bien pire que celle de n'importe qui d'autre et que par conséquent nous devrions la restreindre aux comptables pour voir ce qu'elle donnera. L'argument que vous venez juste de me présenter irait à l'encontre d'une telle décision.

Mme Manzer: Je ne crois pas que ce soit ce que demandent les comptables. J'imagine que pour des raisons d'opportunité, les comptables ont limité leur demande à une question et à un domaine particulier relatif à la communication des renseignements financiers, probablement parce que c'est une question que le gouvernement fédéral peut parfaitement assimiler.

Ils ne parlent pas uniquement des comptables ou des vérificateurs, mais englobent toutes les parties visées. Je pense

arrangements. I think even they recognize it is not necessarily an auditors' issue but a professionals' issue.

Senator Meighen: There are those who say: What is the fuss all about? If you do your job properly and exhibit the correct degree of diligence, you will not get into trouble.

There are cases pending. We have not heard the last of them. We do not know where it will shake out. Those are likely to be heard before a judge alone, unlike before a jury in the United States. Let's not get all stirred up at this stage. The world will not come to an end. This is not the United States yet. We have a different system. You are a little premature in your concern.

Do you have any response to my comments?

Ms Manzer: You are echoing the thoughts of many members of our profession. That was precisely what I meant by the comment that, as against our very real concerns, there are many who hold a genuine belief that the legal process continues to provide adequate protection.

Senator Meighen: Are you saying that it does not?

Mr. Lusk: The problem is that approach tends to be a little too simplistic in the eyes of many. There are very large claims out there today against members of the legal profession, simply because of the size of the commercial transactions that have taken place. You have claims in the hundreds of millions and, in some cases, in excess of \$1 billion.

As you have heard from Ms Manzer, there is a maximum amount of insurance which even the largest law firms can obtain in order to insure themselves against risk.

If a law firm were hit with a successful claim for \$1 billion, it would, to use the cliché, ruin their whole day.

For those partners who had no involvement whatsoever in the transaction, there is a further fairness issue. Most of society today enjoys the protections of incorporation or limited liability. Is it realistic to expect professionals who practice in areas with those kinds of claims not to have similar protections?

How many business people today would carry on business without either a corporate vehicle or adequate insurance or some other vehicle to protect them in the event of a major claim? That is the problem that arises.

The magnitude of these claims today and the scope of the reach of liability is such that this kind of problem has not generally been faced before.

Senator Meighen: Would a professional corporation go a minor way to meeting the problem, or a significant way?

Mr. Lusk: It depends upon the restrictions, if any, that were put upon the operation of that corporation. Obviously, if there were a professional corporation that provided the typical protections to be found in a business situation, then certainly that would provide considerable protection.

même que, d'après eux, il ne s'agit pas nécessairement d'une question propre aux vérificateurs, mais d'une question propre aux professionnels.

Le sénateur Meighen: Certains se demandent pourquoi on fait toutes ces histoires. Si vous faites votre travail correctement et manifestez la diligence qui s'impose, vous n'aurez pas de problème.

Certaines affaires sont en suspens; nous ne les avons pas toutes entendues et ne savons pas ce qu'elles vont donner. Elles vont probablement être entendues par un juge et non par un jury, comme aux États-Unis. Ne nous énervons pas pour l'instant, ce n'est pas la fin du monde. La situation n'est pas semblable à celle des États-Unis, notre système est différent. Vous anticipez un peu.

Que pouvez-vous me répondre?

Mme Manzer: Vous vous faites l'écho de nombreux membres de notre profession. C'est précisément ce que je voulais dire lorsque je disais qu'à l'égard de nos préoccupations très réelles, beaucoup sont convaincus que le processus juridique continue d'apporter une protection adéquate.

Le sénateur Meighen: Dites-vous que ce n'est pas le cas?

M. Lusk: Pour beaucoup, cette approche semble un peu trop simpliste. Les avocats font l'objet aujourd'hui de réclamations très importantes, simplement à cause de l'importance des transactions commerciales. Certaines réclamations se chiffrent dans les centaines de millions de dollars et d'autres dépassent le milliard de dollars.

Comme l'a dit Mme Manzer, même les plus grandes sociétés d'avocats ne peuvent pas souscrire une assurance supérieure au montant maximum fixé.

Si une société d'avocats devait verser un milliard de dollars en dommages-intérêts, elle aurait perdu sa journée.

Pour les associés qui n'ont nullement participé à la transaction, une autre question d'équité se pose. La plupart des gens dans la société jouissent aujourd'hui des mesures de protection offertes par la constitution en société ou la responsabilité limitée. Est-il réaliste de s'attendre à ce que des professionnels qui travaillent dans des domaines pouvant faire l'objet de ces genres de réclamations n'aient pas les mêmes protections?

Combien de gens d'affaires aujourd'hui travailleraient sans écran social ou assurance adéquate ou sans autre moyen de protection en cas de poursuite majeure? C'est là le problème.

L'ampleur actuelle de ces réclamations et la portée de la responsabilité sont telles que ce genre de problème ne s'était en général pas encore présenté.

Le sénateur Meighen: Est-ce qu'une corporation professionnelle atténuerait ou réglerait le problème?

M. Lusk: Cela dépend des restrictions éventuelles imposées en ce qui concerne le fonctionnement de cette corporation. De toute évidence, si une corporation professionnelle offrait les protections typiques que l'on retrouve dans le monde des affaires, elle assurerait certainement une protection considérable.

Senator Oliver: In your brief, you say that individuals maintain personal responsibility for their own acts and for those over which they have direct supervision and knowledge, even when they have the corporate shield.

Mr. Lusk: What you have heard from the accountants is that their proposal would incorporate that type of responsibility.

Ms Manzer: The models that have been used elsewhere to provide limited liability for professionals have continued to impose liability on the individual actually performing the services and the persons who are directly under that professional's supervision. The bar association in its brief and in its considerations has never considered it appropriate that professionals be able to escape liability for their own actions. As a consequence of joint and several liability among defendants, you may be responsible for a small proportion of the loss but then be responsible for the whole of the recovery. This is a similar issue to that raised by the accountants. It must be recognized that, in the context of joint and several liability, our partnerships no longer consist of one or two partners sitting intimately in adjoining offices with each one being aware of what the other is doing. Now there are very substantial partnerships with imposed standards to try to maintain quality throughout the firm. However, they cannot control all the services being rendered. We end up facing responsibility for that which we cannot and do not control.

If you review professional liability cases in Canada, professionals are not generally being sued for mistakes which are a gross abuse of their standards of care or of their trust relationship toward their client. Liability actions are arising generally for small and technical errors. For example, if you make one transcription error in completing a secured transaction on a computer filing, you can be liable, not only you, but all your partners may lose their personal assets.

We would suggest that, in looking at the balancing of interests and whether the legal process protects, you have to recognize the types of claims that are successfully being made against professionals. I think there has been a failure to recognize that these claims generally involve technical errors and not a breach of any professional duties or standards.

Senator Kelleher: I am interested in your suggestion, and this is something that we have discussed. You have said, and quite rightly so, that we must balance all interests. We must hear from the plaintiffs. That is something we have not done yet. You have obviously given this some thought. We would appreciate suggestions from you as to whom we might solicit to get those opinions. Do you know of any organizations or groups that we could usefully contact if we go down this road?

Mr. Lusk: We did not come here today with such a list, but certainly we would be happy to assist to the extent that we can in making such suggestions. I do not know that there are groups of plaintiffs or potential plaintiffs, but certainly there are groups across the country that I am sure can provide the other side of the equation to you.

Le sénateur Oliver: Dans votre mémoire, vous dites que les particuliers continuent d'accepter une responsabilité personnelle pour leurs propres actes et pour ceux sur lesquels ils ont exercé une supervision ou dont ils ont eu directement connaissance, même lorsqu'ils sont protégés par la société.

M. Lusk: Les comptables vous ont dit qu'ils proposaient d'englober ce genre de responsabilité.

Mme Manzer: Les modèles utilisés ailleurs en matière de responsabilité limitée des professionnels continuent de rendre responsable la personne qui offre effectivement les services ainsi que les personnes sur lesquelles elle a exercé une supervision. Dans son mémoire et dans son examen de la question, l'Association du Barreau n'a jamais pensé que les professionnels pourraient éviter une responsabilité personnelle de leurs propres actes. À cause de la responsabilité solidaire des défendeurs, vous pouvez être tenu responsable d'un petit pourcentage de la perte, mais aussi être tenu responsable de tout le dédommagement. Il s'agit du même problème que celui soulevé par les comptables. Il faut savoir que dans le contexte de la responsabilité solidaire, nos partenariats ne se composent plus d'un ou deux associés occupant des bureaux voisins, chacun sachant ce que fait l'autre. Il existe des partenariats très importants qui ont des critères précis visant à assurer la qualité dans toute la société. Toutefois, on ne peut pas contrôler tous les services rendus. Nous finissons par être responsables de ce que nous ne contrôlons pas et de ce que nous ne pouvons pas contrôler.

Il suffit d'examiner les affaires de responsabilité professionnelle au Canada pour s'apercevoir que les professionnels ne sont en général pas poursuivis pour des erreurs qui équivalent à un abus choquant de leurs normes de diligence ou de leurs relations de confiance avec le client. Les poursuites découlent généralement de petites erreurs techniques. Par exemple, si vous faites une erreur de transcription à l'ordinateur, vous pouvez être tenu responsable et tous vos associés peuvent perdre leurs biens personnels.

D'après nous, il faut définir les genres de réclamations qui aboutissent, pour prendre en compte tous les intérêts et déterminer si effectivement, le processus juridique assure la protection nécessaire. Je crois que l'on n'a jamais précisé que ces réclamations portent en général sur des erreurs techniques et non sur une violation de normes ou devoirs professionnels.

Le sénateur Kelleher: Ce que vous dites m'intéresse et c'est un point dont nous avons discuté. Vous avez dit, avec raison, qu'il faut tenir compte de tous les intérêts. Nous devons entendre le point de vue des demandeurs. Nous ne l'avons pas encore fait. Vous y avez de toute évidence pensé. Nous serions heureux que vous puissiez nous dire qui nous pourrions inviter pour obtenir ce genre d'avis. Connaissez-vous des organisations ou des groupes que nous pourrions contacter, si nous décidons de procéder de la sorte?

M. Lusk: Nous n'avons pas apporté de liste de ce genre aujourd'hui, mais nous serions certainement heureux de vous aider en vous proposant quelques noms. Je ne sais pas s'il existe des groupes de demandeurs ou de demandeurs potentiels, mais il existe certainement des groupes dans tout le pays qui, j'en suis sûr, peuvent vous donner le revers de la médaille.

The Chairman: That would be helpful.

Senator Kelleher: Any help you could give us in that regard would be most appreciated.

Senator Hervieux-Payette: I have read your brief. From my recollection of civil law, when a finding of contributory negligence is made against a plaintiff, he must deduct that percentage from his damages. Does that mean, in common law, that if you contribute to the fault, you would be 100 per cent liable?

Maybe there is a difference between the common law and the civil law. In our own jurisprudence, a claimant would be partly to blame if he gave erroneous information to his lawyer or accountant. If a plaintiff is found to be partly responsible, would he or she receive full compensation in common law?

Mr. Lusk: The general rules are these, and they may vary somewhat from province to province. Generally speaking, the negligence acts have changed what used to be the common law from one where if a plaintiff was at fault at all, there was no opportunity to recover in tort. Those laws have some provisions that are not particularly clear. In at least some of the provinces there has been case law to the effect that if a plaintiff is found to be partially at fault, then there is not joint and several liability, there is several liability. If a plaintiff is partially at fault, then, of course, the plaintiff can never recover that portion of the damage that they caused themselves. However, if they are at fault to a degree, then they are only able to recover that proportion of fault from an individual defendant caused by that defendant as opposed to the 100 per cent scenario we find with joint liability.

Senator Hervieux-Payette: When we compare lawyers with accountants, there may be some similarity in that they deal with concepts, words and figures. In the case of engineers, it is a matter of state-of-the-art construction standards and so on. If an engineer does not respect the minimum standards of the profession, buildings and other structures would not conform to those standards. We were discussing a scenario in which architects or engineers draw up plans and the owner hires the contractor who submits the lowest bid. We considered a situation where that contractor would ignore the specifications provided in the engineering plans and the structure falls down. In such a case the owner would be contributing to the fault along with the contractor. How can the architects and the engineers be held liable? It seems to me that the architect is the first person a complainant would go after. Architects are having a tough time.

When we compare the situation in the 10 provinces, the territories and the federal government, the biggest obstacle seems to be the fact that we have several jurisdictions and the federal government has a minimal role to play in establishing new patterns, new trends, or new rules.

Le président: Ce serait utile.

Le sénateur Kelleher: Toute aide que vous pourriez nous donner à cet égard serait des plus appréciée.

Le sénateur Hervieux-Payette: J'ai lu votre mémoire. D'après mes souvenirs du droit civil, lorsqu'on déclare un demandeur coupable de négligence de la victime, un pourcentage de ses dommages-intérêts est déduit. En common law, cela veut-il dire que si vous contribuez à l'acte fautif, vous êtes responsable à 100 p. 100?

Il y a peut-être une différence entre la common law et le droit civil. Selon notre philosophie du droit, un demandeur serait en partie blâmable s'il donnait des renseignements erronés à son avocat ou à son comptable. Si un demandeur est déclaré partiellement responsable, a-t-il droit à l'indemnisation totale en common law?

M. Lusk: Telles sont les règles générales, mais elles peuvent varier d'une province à l'autre. En général, les lois sur le partage de la responsabilité modifient les principes de la common law selon lesquels, si un demandeur était responsable d'un acte fautif, il lui était impossible de percevoir une indemnisation dans le système de responsabilité délictuelle. Ces lois renferment des dispositions qui ne sont pas très claires. Selon la jurisprudence de certaines provinces, si un demandeur est déclaré partiellement responsable d'un acte fautif, la responsabilité en cause n'est pas conjointe et solidaire, mais solidaire. Si un demandeur est partiellement responsable d'un acte fautif, il ne peut bien sûr jamais percevoir cette partie de l'indemnisation prévue pour le tort causé par lui. Par contre, s'il est responsable d'un acte fautif à un certain degré, il peut percevoir la partie de l'indemnisation d'un défendeur particulier qui aurait été responsable du tort causé. Cela s'oppose au recouvrement à 100 p. 100 prévu dans le système de responsabilité conjointe.

Le sénateur Hervieux-Payette: Il peut être plus facile de comparer les avocats aux comptables, puisqu'ils travaillent dans le domaine des concepts, des mots et des chiffres. Dans le cas des ingénieurs, il s'agit des normes les plus récentes de construction, et cetera. Si un ingénieur ne respecte pas les normes minimales de sa profession, les bâtiments et autres structures ne se conformeraient pas à ces normes. Nous avons parlé du cas où des architectes ou des ingénieurs dessinent les plans, tandis que le propriétaire embauche l'entrepreneur qui offre la soumission la plus basse. Nous avons envisagé le cas où cet entrepreneur ne tiendrait pas compte des spécifications des plans techniques, causant ainsi l'effondrement de la structure. En pareil cas, le propriétaire contribuerait à la faute ainsi que l'entrepreneur. Comment les architectes et les ingénieurs peuvent-ils être tenus responsables? Il me semble que l'architecte est la première personne qu'un plaignant poursuivrait. La vie des architectes n'est pas facile.

Lorsque l'on compare la situation dans les dix provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, il semble que le fait que nous ayons plusieurs compétences et que le gouvernement fédéral n'ait qu'un rôle minime à jouer dans l'élaboration de nouvelles tendances, ou de nouvelles règles, soit le plus gros obstacle.

Have we seen any type of situation in which, perhaps, 10 per cent of the problem could have been solved by the federal government while the other 90 per cent could have been solved by the provinces, and where the matter was resolved? We could study this problem to death, but if 90 per cent is where the solution lies, and there is a solution, then we ought to adopt the 10 per cent which falls under federal jurisdiction. I would say that 90 per cent of the problem is at the provincial level. Perhaps my equation is not perfect. However, it is much more a provincial matter than a federal one.

Ms Manzer: It is necessary to take a step back to answer your question, senator. You must keep firmly in mind the two levels of liability. When I was trying to assess the issue for myself to ensure that I had it clear in my mind, that was the first step I had to take. The two levels are joint and several liability among co-defendants to an action, and joint and several liability as a result of being obliged to operate in a general partnership structure.

There may be different solutions to each of those two levels of liability. The federal government can particularly attack the first, which is joint and several liability among co-defendants. Many of the areas in which that specific issue arises are directly under federal regulation which is the provision of professional services to federally regulated financial institutions, in particular, and corporate entities under the CBCA. The federal government can, without the need of support from the provinces, assist with the first of the issues in whatever manner it determines after reviewing the issue.

The second issue, which is the joint and several liability among the partners of a firm, must be dealt with at the provincial level and can be segregated. To say because of the intertwining we should not look at it at the federal level, fails to recognize that federal changes could very substantially address the first of the two issues. Even if the provinces deal separately with the general partnership structure, the federal level must necessarily continue to look at the issue because of the co-defendant issues and the provision of services to federally regulated entities.

The Chairman: On page 10 of your brief under "Constitutional Issues", it is stated, "Failure to harmonize" — which means federal-provincial harmonization — "would raise significant legal concerns." Yet, as I listen to you, you seem to be saying, understandably, that a piece of this problem is federal while another is provincial. You separated the joint and several liability into two categories and said that it makes sense for the federal government to deal with the area of federal jurisdiction.

My question to you is this: What are the significant legal problems?

Ms Manzer: The lack of explanation that comes out of brevity.

Est-il déjà arrivé que le gouvernement fédéral ait pu régler 10 p. 100 du problème et les provinces 90 p. 100 du même problème? Nous pourrions examiner ce problème ad nauseam, mais si la solution se trouve dans les 90 p. 100, nous devrions alors nous occuper des 10 p. 100 qui relèvent de la compétence fédérale. Je dirais que 90 p. 100 du problème se pose au palier provincial. Peut-être que mes calculs ne sont pas parfaits. Toutefois, c'est beaucoup plus une question provinciale que fédérale.

Mme Manzer: Pour répondre à votre question, sénateur, il faut revenir un peu en arrière. Il ne faut pas oublier les deux niveaux de responsabilité. Lorsque j'ai essayé moi-même de cerner la question pour qu'elle soit claire dans mon esprit, c'est la première chose que j'ai faite. Les deux niveaux en question sont la responsabilité solidaire entre codéfendeurs et la responsabilité solidaire qui découle de l'obligation de fonctionner dans le cadre d'une structure de société en nom collectif.

Diverses solutions peuvent convenir à chacun de ces deux niveaux de responsabilité. Le gouvernement fédéral peut notamment s'attaquer au premier, soit la responsabilité solidaire entre codéfendeurs. Beaucoup des domaines dans lesquels se pose cette question particulière relèvent directement de la réglementation fédérale; je veux parler de la fourniture de services professionnels à des institutions financières sous réglementation fédérale, en particulier, et à des entités sociales assujetties à la Loi sur les sociétés par actions. Sans avoir besoin de l'appui des provinces, le gouvernement fédéral peut s'attaquer à la première des questions de la manière qu'il juge appropriée.

La deuxième question, soit la responsabilité solidaire entre associés d'une société, doit être réglée au palier provincial et peut être mise à part. En disant qu'en raison de l'entrelacement, il est inutile d'envisager la question au palier fédéral, on omet de reconnaître que des changements apportés au fédéral pourraient très bien régler la première des deux questions. Même si les provinces traitent séparément de la question de la structure de société en nom collectif, le gouvernement fédéral doit nécessairement continuer à l'examiner à cause des codéfendeurs et de la fourniture de services à des entités sous réglementation fédérale.

Le président: À la page 13 de votre mémoire, au paragraphe intitulé «Questions constitutionnelles», vous dites: «Le système juridique canadien n'a jamais excellé à résoudre les questions exigeant une uniformité législative» — ce qui signifie uniformité fédérale-provinciale — «et cela soulève d'importantes préoccupations de nature juridique.» Pourtant, il me semble que vous dites, avec raison, qu'une partie de ce problème relève de la compétence fédérale, tandis que l'autre relève de la compétence provinciale. Vous mettez la responsabilité solidaire dans deux catégories et dites qu'il est normal que le gouvernement fédéral s'occupe de la question relevant de sa compétence.

Je vous pose la question suivante: quelles sont les importantes préoccupations de nature juridique dont vous parlez?

Mme Manzer: C'est par souci de concision qu'aucune explication n'est donnée.

I suggest that the legislative harmony issue is one among the provinces. It is somewhat unique in that fashion this time.

The difficulty is, if we change from a joint and several liability structure, a general partnership, in one province and not in another, then we end up in a regime of forum shopping. The plaintiffs would simply attempt to sue the multiprovincial professional firms in the provinces that have not adopted that type of structure.

I suggest that the issue lies only at the joint and several liability among the partners' level, and it is a genuine concern. It would not be necessary to harmonize a federal response to the joint and several liability among defendants with a provincial response to the joint and several liability or among the partners in the partnership firm. Nor would it be necessary that the federal response deal with the first of the two issues in an identical way to that of the province. In my view, however, the provinces must harmonize their approach to avoid forum shopping.

Senator Angus: Thank you all very much for your excellent presentation. My colleagues, all members of the CBA, would agree that we are getting good value for our dues.

The Chairman: Some of us who do not pay dues are also getting value.

Senator Angus: There is a bit of a misunderstanding as to why the accounting, legal and some other professions cannot incorporate. Who has said they cannot? From where does the prohibition come? I realize a lot of these are self-policing, self-regulating professions.

Another question I have relates to why an individual professional remains responsible, even in the event of incorporation in some cases. We had evidence, for example, on Tuesday, from consulting engineers who told us that individual design consultants who, even in an incorporated entity such as SNC, Lavalin or others, are still legally liable.

It would be helpful to know where these kinds of specific laws come from, because it is a complex subject. I agree with you that it is important that there be further study. As I think you stated, there are many sections in the CBA, some of which perhaps do not agree with others.

Why and how did the concept of joint and several liability become enmeshed and engrained in our legal systems? How does it relate, if it does, to the concept of contributory negligence?

Mr. Lusk: Why is it that professionals cannot incorporate today? I think the answer goes back to legislation such as the Legal Professions Act in British Columbia. The Legal Professions Act governs our profession. Over the years, there would be a prohibition, variously worded in various statutes in various provinces, I am sure, that simply prohibits a lawyer from making arrangements to limit liability with a client.

In our province today, for example, lawyers can incorporate.

The Chairman: For the record, which province are you from?

À mon avis, la question d'uniformité législative se pose parmi les provinces. C'est la première fois, semble-t-il, qu'elle se pose de cette manière.

Le problème c'est que, si on s'écarte du principe de structure de responsabilité solidaire, de société en nom collectif, dans une province et non dans une autre, on risque d'aboutir à un régime de «forum shopping». Les demandeurs essayeront simplement de poursuivre les sociétés professionnelles multiprovinciales dans les provinces qui n'ont pas adopté ce genre de structure.

D'après moi, la question se pose uniquement au chapitre de la responsabilité solidaire entre associés; c'est une véritable préoccupation. Il ne serait pas nécessaire que la réponse fédérale au chapitre de la responsabilité solidaire entre défendeurs soit semblable à la réponse provinciale à la responsabilité solidaire ou à la responsabilité entre associés d'une société en nom collectif. Il ne serait pas non plus nécessaire que le fédéral traite de la première des deux questions de la même façon que la province. À mon avis toutefois, les provinces doivent uniformiser leur approche pour éviter le «forum shopping».

Le sénateur Angus: Merci beaucoup pour cet excellent exposé. Mes collègues, qui sont tous membres de l'Association, conviendront avec moi que les cotisations que nous versons sont très profitables.

Le président: Elles le sont même pour ceux qui n'en paient pas.

Le sénateur Angus: On ne comprend pas trop pourquoi les comptables, les avocats et certains autres groupes professionnels ne peuvent se constituer en société. Qui a dit qu'ils ne pouvaient pas le faire? D'où vient cette interdiction? Je sais que bon nombre de ces groupes établissent eux-mêmes leurs propres règlements.

Je voudrais également savoir pourquoi un professionnel demeure responsable même s'il s'est constitué en société avec d'autres. Par exemple, mardi, des ingénieurs-conseils nous ont dit que les conseillers en aménagement, même au sein de sociétés comme SNC-Lavalin ou autres, continuaient d'être responsables sur le plan juridique.

Il serait utile de savoir d'où viennent ces lois, parce que cette question est complexe. Je conviens avec vous que des études plus approfondies s'imposent. Comme vous l'avez indiqué, l'Association du Barreau canadien regroupe de nombreuses sections, et toutes ne partagent peut-être pas le même point de vue.

Pourquoi le principe de la responsabilité solidaire est-il inscrit dans nos lois? Comment en sommes-nous arrivés là? Y a-t-il un rapport entre ce principe et celui de la négligence contributive?

M. Lusk: Pourquoi les groupes professionnels ne peuvent-ils pas se constituer en société? Je pense que la réponse se trouve dans les lois comme la Legal Professions Act de la Colombie-Britannique, qui régit notre profession. Au fil des ans, une interdiction a été incluse dans les diverses lois des diverses provinces, afin d'empêcher un avocat de conclure avec un client une entente qui vise à limiter sa responsabilité.

Aujourd'hui, par exemple, les avocats peuvent se constituer en société dans notre province.

Le président: Vous êtes originaire de quelle province?

Mr. Lusk: British Columbia.

Senator Angus: Perhaps each of you could advise us which firms you are with. We appreciate you are representing the profession here today.

Mr. Lusk: I am a partner in the firm of Ladner Downs.

Ms Manzer: I am a partner with the firm of Cassels, Brock, and Toronto.

Mr. Lusk: I wish to pick up where I left off.

I do not want to leave you with a misleading impression on the question of lawyers' incorporation.

While lawyers in British Columbia can incorporate, there is a specific provision in the legal profession that says that, notwithstanding incorporation, a member remains liable for his or her acts.

I think the short answer is that there are various reasons for incorporating, some of which provide equality of tax consideration to other members of the public. In those provinces where lawyers can incorporate, I think that it is that issue that has driven incorporation, as opposed to any limitation in liability.

The simple answer is that you find provisions in the various regulating statutes across the country, or perhaps in some provinces in other statutes, that simply require professionals to continue to be liable.

Senator Angus: Is it the professionals themselves who impose that?

Mr. Lusk: It is the statute which governs the professionals in most cases. In some cases, the benchers of the Law Society who are involved in the day-to-day regulation of our profession may also pass rules as part of conduct rules for members stipulating they cannot limit liability. I think the principal place where it appears is in the statutes governing professions at the provincial level.

Ms Manzer: You inquired as to how joint and several liability for the professions became enmeshed in our law.

The traditional professions emerged in approximately the 16th century. In the 16th and 17th century there was no such thing as a corporation. Corporations did not emerge until the late 18th and early 19th centuries.

Limited liability partnerships, unlimited liability corporations and such are creatures of the post 1950s.

At the time that professions emerged, there was really only one way for persons who got together to conduct business to conduct business, and that was as a partnership. It is not unique to professional partnerships. All who undertake business in partnership as a general partnership are jointly and severally liable. This comes out of the concept that a partner is an agent both for the partnership and for the other partners.

It is not that there was the suggestion that professionals would be jointly and severally liable as among partnerships. This situation arose from the fact that professionals were originally constrained to operate in a general partnership format.

M. Lusk: De la Colombie-Britannique.

Le sénateur Angus: Vous pourriez peut-être tous les deux nous dire pour quel cabinet vous travaillez. Nous savons que vous parlez aujourd'hui au nom de la profession.

M. Lusk: Je fais partie du cabinet Ladner Downs.

Mme Manzer: Je fais partie du cabinet Cassels, Brock, et Toronto.

M. Lusk: J'aimerais reprendre là où j'ai laissé.

Je ne voudrais pas vous donner de fausses impressions au sujet de cette question.

Bien que les avocats en Colombie-Britannique puissent se constituer en société, il y a une règle très précise qui dit que, même si un membre de la profession se constitue en société, il demeure responsable de ses actes.

En résumé, il y a diverses raisons de se constituer en société, entre autres, pour profiter des mêmes avantages fiscaux que les autres. C'est ce facteur, et non la limitation de la responsabilité, qui a incité les avocats à se constituer en société dans les provinces où ils sont autorisés à le faire.

Tout simplement, on trouve dans les divers règlements à l'échelle du pays, ou dans les lois de certaines provinces, des dispositions qui précisent que les groupes professionnels contiennent d'être responsables de leurs actes.

Le sénateur Angus: Est-ce que ce sont les groupes eux-mêmes qui l'exigent?

M. Lusk: Le plus souvent, c'est la loi qui régit les groupes professionnels qui l'exige. Dans certains cas, le conseil général du Barreau qui se charge de réglementer les activités de notre profession peut décider d'inclure, dans le code de déontologie, des règles qui stipulent que les membres ne peuvent limiter leur responsabilité. Ce principe figure notamment dans les lois provinciales qui régissent les professions.

Mme Manzer: Vous voulez savoir comment le principe de la responsabilité solidaire a fini par être inscrit dans nos lois.

Les professions traditionnelles ont vu le jour au XVI^e siècle. La notion de société n'existait pas aux XVI^e et XVII^e siècles. Les sociétés n'ont vu le jour qu'à la fin du XVIII^e siècle et qu'au début du XIX^e.

Les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés à responsabilité illimitée et autres entités de ce genre ont vu le jour après 1950.

Lorsque les professions ont vu le jour, la seule façon dont les membres de ces groupes pouvaient s'unir et faire des affaires ensemble, c'était en créant une association. Ce principe ne s'applique pas uniquement aux associations professionnelles. Tous ceux qui se lancent en affaires avec d'autres sont conjointement et solidairement responsables de leurs actes. En effet, l'associé agit en qualité d'agent et pour l'association, et pour les autres partenaires.

Ce n'est pas qu'on voulait que les professionnels répondent conjointement et solidairement de leurs actes, comme c'est le cas entre associés. En fait, les professionnels ont été contraints, dès le départ, d'exercer leurs activités sous le régime d'une société de personnes.

The need to regulate was then recognized, and they started to do that in about the 1750s and subsequently in Canada.

In the 1750s, professionals were operating in partnership. The will of the legislators was that they would continue to permit self-regulation. The *quid pro quo*, because we were still operating in that historical environment I started off describing, was that the trade off for self-regulation and the trade off for being a member of these vaunted and highly respected professions, was that we would continue to operate in a general partnership structure. That was the key change in the 1990s.

I have written a textbook that fairly succinctly explains these partnership developments among professionals in the first chapters.

The issue of joint and several liability among co-defendants arises from negligence concepts. I would suggest this a latecomer, because the ability to sue professionals in tort is recent. I would suggest that it happened to some extent accidentally as band-aid measures were used as a means of plaintiffs getting retribution from the professionals.

During the latter half of this century, litigation remedies expanded rapidly. I think without appropriate recognition of the other level of liability already held by professionals. The courts started slapping on the ability for plaintiffs who had otherwise contributed to damage to take action. It was then possible to not just sue in contract, where professionals can protect themselves by the contractual relationship, it moved into the realm of torts, where we have no ability to protect ourselves.

At the same time, they were expanding the groups who could take action. As opposed to it being only the client who could sue me, there is now the possibility of the unknown individual suing me because of purportedly relying on my advice although I had no means of knowing who would be looking at the advice I have given.

There was band-aid solution on top of band-aid solution. There was a failure to recognize the underlying environment in which we have to practice. Joint and several liability among partners is a historical relic that needs to be examined in that light.

Other areas require reassessment because, as remedies have been placed upon remedies, this has resulted in a situation where there has not been a fundamental consideration of the consequences.

Senator Angus: That is excellent. The textbook you referred to, is it mentioned and cited in the brief?

Ms Manzer: No, it is not. I can send a copy to the committee.

Senator Angus: Thank you very much.

Mr. Lusk: I think it is fair that, at least in the legal profession, traditionally, the question of insurance has been crucial. The answer to public concerns is that you can bring proceedings against lawyers and they are not protected by corporate vehicles.

Le besoin de réglementer les activités est ensuite devenu apparent, et ils ont commencé à le faire autour de 1750. La pratique s'est ensuite étendue au Canada.

À partir de 1750, les professionnels travaillaient en association avec d'autres. Les législateurs ont continué d'autoriser les professions à réglementer elles-mêmes leurs activités. Toutefois, comme on évoluait toujours dans le contexte historique que j'ai commencé à vous décrire, il fallait, en échange du droit de réglementer nos activités et de faire partie de ces professions hautement respectées, continuer d'opérer sous le régime d'une société de personnes. C'est le principal changement qui a été adopté dans les années 1990.

J'ai rédigé un ouvrage qui résume brièvement, dans les premiers chapitres, l'évolution des associations professionnelles.

La question de la responsabilité solidaire entre codéfendeurs découle du concept de la négligence. Ce concept est relativement nouveau, parce que ce n'est que tout récemment que la possibilité d'intenter des poursuites contre des professionnels a été reconnue dans le droit délictuel. Dans une certaine mesure, cela s'est fait par hasard, puisque les plaignants utilisaient des mesures de fortune pour obtenir un dédommagement des professionnels.

Au cours de la deuxième moitié du siècle, les recours judiciaires ont pris de l'ampleur. Sans tenir compte, à mon avis, de la responsabilité déjà imposée aux professionnels. Les tribunaux ont commencé à ouvrir la porte aux poursuites intentées par des plaignants qui, autrement, avaient contribué au préjudice. Il était possible à partir de ce moment-là non seulement d'intenter des poursuites en vertu du droit contractuel, où les professionnels peuvent se protéger par contrat, mais également en vertu du droit délictuel, où nous ne bénéficions d'aucune forme de protection.

Au même moment, on a commencé à accorder à d'autres le droit d'intenter des poursuites. Donc, ce n'est pas seulement le client qui peut me poursuivre, mais également des personnes que je ne connais pas, parce qu'elles se sont apparemment fiées à des conseils que j'ai donnés, même si je n'avais aucun moyen de savoir qui les liraient.

On imposait une solution de fortune après l'autre, sans tenir compte du contexte dans lequel nous devions exercer nos activités. Le principe de la responsabilité solidaire entre associés est un vestige du passé qui doit être examiné dans cette optique.

D'autres secteurs doivent être examinés, parce que les divers recours ont été accordés sans tenir aucunement compte des conséquences qu'ils entraîneraient.

Le sénateur Angus: C'est excellent. L'ouvrage auquel vous avez fait allusion, est-ce que vous en parlez dans le mémoire?

Mme Manzer: Non. Je peux en envoyer une copie au comité.

Le sénateur Angus: Merci beaucoup.

M. Lusk: La question de l'assurance a toujours été très importante, du moins pour le milieu juridique. On peut intenter des poursuites contre les avocats et ces derniers ne sont pas protégés par des mécanismes institutionnels.

On the other hand, the answer for lawyers, at a time when insurance was readily available and affordable, was to simply buy the insurance and that would protect against claims by plaintiffs. Those who were incorporated would not have to worry.

Economic loss claims, the magnitude of claims, and the lack of insurance, have dramatically affected one's ability to look at this fairness issue in the same light.

Senator Angus: In other words, this whole matter is driven largely by radically changed conditions.

For the purposes of our ongoing study of this issue, I assume that, in the case of the legal profession generally, prior to the auditors coming forward with their propositions and their requests for a study of this matter and for legislative reform, no initiative in this regard came from the legal profession.

Ms Manzer: To date, the initiative has been at the provincial level. The immediate issues that face the accounting profession are not so immediate for us because of the nature of the services that we render. There have been active and ongoing representations and discussions in several of the provinces at the provincial level. Ontario, for example, has on its books legislation which would provide limited liability for lawyers.

Senator Angus: I am specifically referring now to the joint and several element, of which you have correctly said that numerous alternatives must be considered. They may be rejected, but they must be analyzed.

The auditors have made it quite clear to us that a professional limited liability partnership is not the solution. You have pointed out why it would not alleviate their problem. They want proportionate liability. I agree with you that we cannot do one without the other.

My last question will focus on the joint and several issue. Am correct that it has not been front and centre in the legal profession until very recently?

Mr. Lusk: It is fair to say that, while the accountants have taken the initiative in terms of the specific issue that is before you today, at the same time, the magnitude of claims that are appearing against law firms that are engaged in corporate transactions has been a topic of concern within the legal profession.

Setting aside what the accountants have submitted to you, questions have been on the table within our profession as to what might be done about circumstances where there is not adequate coverage for all the types of practices that our members are engaged in today.

Many practitioners in smaller firms have an affordability problem. To that extent, the situation may be similar to that of the accountants. As I mentioned earlier, the large claims have been made against those who practise in large corporate bodies. The claims against auditors have been more prevalent today than they have been against our profession. However, that is not to say that we are not headed in that direction.

Par ailleurs, la solution pour les avocats, à une époque où l'assurance était facilement disponible et peu coûteuse, était tout simplement de souscrire à une assurance qui les protégerait contre les poursuites intentées par les plaignants. Ceux qui étaient constitués en société n'avaient pas à s'inquiéter de cela.

Les poursuites pour préjudices financiers, l'ampleur des réclamations et l'absence d'assurance nous empêchent d'envisager la question d'équité dans la même optique.

Le sénateur Angus: Autrement dit, toute cette situation est le résultat de conditions qui ont changé de façon radicale.

En ce qui concerne notre étude, je présume que le milieu juridique en général n'a rien fait, contrairement aux vérificateurs qui, eux, nous ont soumis des propositions en plus de nous demander d'examiner cette question. Ils ont aussi demandé que le gouvernement entreprenne une réforme législative.

Mme Manzer: Jusqu'ici, les efforts ont été déployés au niveau provincial. Nous ne sommes pas confrontés aux mêmes problèmes pressants que les comptables en raison de la nature des services que nous offrons. Des discussions actives et soutenues ont eu lieu dans plusieurs provinces. L'Ontario, par exemple, prévoit adopter une loi qui fournirait une responsabilité limitée aux avocats.

Le sénateur Angus: Je fais surtout allusion à la responsabilité solidaire. Comme vous l'avez si bien dit, de nombreuses solutions de rechange doivent être envisagées. Elles seront peut-être rejetées, mais elles doivent être analysées.

Les vérificateurs nous ont clairement dit qu'une association professionnelle à responsabilité limitée n'est pas la solution. Vous nous avez expliqué pourquoi cette formule ne réglerait pas leurs problèmes. Ils veulent un régime de responsabilité proportionnelle. Je conviens avec vous que nous ne pouvons faire l'un sans l'autre.

Ma dernière question porte sur la responsabilité solidaire. Ce n'est que tout récemment que cette question est devenue une priorité pour le milieu juridique, n'est-ce pas?

M. Lusk: Bien que ce soient les comptables qui aient demandé que le comité se penche sur le sujet à l'étude aujourd'hui, je tiens à préciser que l'ampleur des dommages-intérêts exigés des cabinets d'avocats qui participent à des transactions commerciales constitue un sujet d'inquiétude pour le milieu juridique.

En effet, notre profession s'est demandée ce qu'il conviendrait de faire pour bien protéger nos membres dans les cas où ils ne bénéficient pas d'une protection adéquate, compte tenu de toutes les activités auxquelles ils participent aujourd'hui.

De nombreux professionnels dans les firmes plus petites ont de la difficulté à souscrire à une assurance. Leur situation ressemble peut-être, dans une certaine mesure, à celle des comptables. Comme je l'ai mentionné plus tôt, les réclamations importantes visent surtout ceux qui travaillent pour de grandes entreprises. Les vérificateurs font l'objet d'un plus grand nombre de poursuites que les avocats. Toutefois, cela ne veut pas dire que nous ne sommes pas en voie de connaître la même situation.

Senator Angus: Some wags have suggested that our profession has created the problem in that we thought up all these tricky ways to sue professionals other than ourselves. Therefore, we are lagging a bit behind.

I should like to deal briefly with the insurance issue. Again, I agree with you that that may be the nub of both the problem and the solution.

I cannot help but wondering if there is an insurance crisis for accountants, or lawyers, or other professionals. I am sure it is a matter of degree, whatever the answer is. It seems that doctors have a much bigger problem with insurance than we lawyers do, particularly those practising to the south of our border. However, obviously insurance is still available, or why would American law firms not be going out of business? All these large law firms still exist. They have huge damage awards against them, but they are still hanging in there, as are the accounting firms.

Ms Manzer: One of the most significant difficulties the committee faced in pulling the submission together was the attempt to obtain appropriate empirical information with regard to the availability of insurance and to try to get past the anecdotal concerns raised.

There is an insurance crisis. Whether it is fair to balance the insurance crisis against other interests is probably where the empirical evidence is deficient. When you state that many firms appear to still be in business and, accordingly, must be insured, you are accurate in that we must carry insurance to be in business. We must carry minimal levels of insurance. The Ontario system, according to our actuaries, is significantly underfunded. Therefore, we may carry that basic insurance but it is difficult to know whether claims will be able to be made against an underfunded system.

For the majority of large firms, excess insurance is done on a self-insurance basis, which is not insurance at all. It simply means that we are taking significant percentages of our earnings and putting them offshore and investing them to the extent that we hope will cover claims. That is not insurance. It is a case of ourselves funding the potential claims against us.

Insurance is becoming increasingly unavailable. There is talk in some of the provinces that certain areas of practise will not be able to access insurance. Some of those areas are often used by the average person, areas such as real estate.

We are looking at having to fundamentally restructure the way in which we monitor the profession and the way we practice to try to address the fact that insurance is becoming increasingly unavailable and increasingly expensive. I would suggest to you that that is an insurance crisis.

Senator Angus: That is only true if it is supportable by the empirical evidence, which I question.

Le sénateur Angus: Certains soutiennent que les avocats ont créé ce problème puisque ce sont eux qui ont trouvé toutes sortes de moyens d'intenter des poursuites contre les autres professionnels. Nous avons donc un peu de rattrapage à faire.

J'aimerais aborder brièvement la question de l'assurance. Encore une fois, je conviens avec vous que c'est peut-être l'élément central du problème et de la solution.

Je ne peux m'empêcher de me demander si les comptables, les avocats ou d'autres professionnels ne sont pas confrontés à une crise en ce qui concerne l'assurance. Je pense qu'ils le sont, dans une certaine mesure. À mon avis, les médecins sont confrontés à une crise encore plus grave que les avocats, surtout ceux qui pratiquent au sud de la frontière. Toutefois, l'assurance est toujours disponible, sinon, les cabinets d'avocats aux États-Unis ne fermieraient-ils pas tous leurs portes? Or, toutes ces grandes firmes existent toujours. Elles doivent verser des dommages-intérêts importants, mais elles sont toujours là, tout comme les cabinets de vérificateurs.

Mme Manzer: Une des plus grandes difficultés de notre comité a été de rassembler des données empiriques adéquates sur la disponibilité de l'assurance, et de ne pas se fier aux renseignements non scientifiques.

Il y a une crise de l'assurance. Toutefois, nous n'avons pas suffisamment de données empiriques qui nous permettent d'évaluer le rôle joué par d'autres intérêts dans cette crise. Lorsque vous dites que de nombreuses firmes semblent toujours être en affaires et qu'elles doivent donc, par conséquent, être assurées, vous avez raison, puisque nous devons avoir de l'assurance pour continuer de faire des affaires. Nous devons souscrire à une assurance de base. Le système ontarien, d'après nos actuaires, est gravement sous-financé. Par conséquent, nous devons avoir une assurance de base, mais il est difficile de savoir si l'on pourra obtenir des dommages-intérêts d'un système qui est sous-financé.

La majorité des grandes firmes souscrivent à une assurance complémentaire en s'assurant elles-mêmes. Cela signifie tout simplement que nous prenons une part importante de nos gains et que nous les investissons à l'étranger en espérant qu'ils permettront de couvrir les risques. Ce n'est pas une assurance. Nous nous trouvons à financer nous-mêmes les dommages-intérêts que nous pourrions être appelés à verser.

Il est de plus en plus difficile de souscrire à une assurance. Certaines provinces laissent entendre que certains services ne pourront être assurés. Certains sont souvent utilisés par les simples citoyens, comme les services des biens immobiliers.

Nous devons restructurer en profondeur la façon dont nous gérons la profession et la façon dont nous exerçons nos activités pour tenir compte du fait qu'il est de plus en plus difficile de s'assurer et que cette assurance est de plus en plus onéreuse. On peut donc dire que le marché de l'assurance est confronté à une crise.

Le sénateur Angus: Dans la mesure où les données empiriques démontrent l'existence d'une telle crise. Ce que je doute.

In coming to whatever conclusion is ultimately arrived at, is it not important that we do not compare apples to oranges? You have made at least four references to the Ontario law society's insurance scheme. I am a member of the Quebec bar. Quebec has reduced by more than half the amount, per lawyer, that the members of the Quebec bar must pay for that first million dollars of coverage. Le Fonds d'indemnisation du Barreau are saying that is a result of good management; whereas there has been bad management in Ontario. Frankly, it has been messed up. That is why there is an insurance crisis in Ontario. Is that a fair comment?

Ms Manzer: There are many who would dispute that; and there are many who would espouse that.

There have been allegations of some mismanagement within the insurance fund. However, there is also a higher incidence of successful claims against lawyers in Ontario. I would suggest at least part of it is because of the difference between the civil and the common law systems. The room for error is much higher under the common law system than it is under the civil law system. At least part of it comes out of the litigation system as opposed to the mismanagement of the funds in the insurance scheme.

Senator Angus: In any event, you would agree that different elements of the issue must be examined.

B.C. has a well-administered program. However, this is a complicated matter and we must be careful not to draw general conclusions.

Most of the huge lawsuits occur in the U.S. The jury system, the recovery, punitive damages and exemplary damages are directed against all professionals, including lawyers. Yet, lawyers seem to be able to remain in business. This is not a new phenomenon. I know insurance is expensive, but it is available. There may be a harder market in the 1990s as a result of litigation in the 1980s, but I believe they can still get insurance.

Ms Manzer: One of the considerations the committee must take into account is the cost of delivery of professional services. When you are balancing interests, it is not simply the interest between a plaintiff and a defendant in a law suit; it is also the cost to society, because professional services become increasingly expensive.

We are at a time in our societal development where there is probably the greatest need for access to affordable professional services — particularly legal services — that there has ever been. If insurance remains available but at increasing cost, that increases the cost of providing services in two ways: The additional cost we have to build into our pricing; and the additional cost we have to build in as a consequence of the additional reviews that must be undertaken on an internal basis to attempt to protect ourselves from claims that might otherwise be made.

Avant d'arriver à des conclusions quelconques, n'est-il pas important de s'assurer qu'on ne compare pas des pommes et des oranges? Vous avez fait allusion au moins quatre fois au régime d'assurance du Barreau de l'Ontario. Je fais partie du Barreau du Québec. Le Québec a réduit de plus de moitié le montant, par avocat, que les membres du barreau doivent verser pour le premier million de dollars de couverture. Le Fonds d'indemnisation du Barreau soutient que c'est grâce à de bonnes pratiques de gestion qu'il a été en mesure de réduire ce montant. Le Barreau de l'Ontario, lui, a plutôt mal géré ses affaires. En fait, sa situation est très délicate. C'est pourquoi il y a une crise dans le marché de l'assurance en Ontario. Est-ce juste?

Mme Manzer: Il y en a beaucoup qui contesteraient cet argument, et il y en a beaucoup qui l'appuieraient.

On a laissé entendre que le fonds d'assurance est mal géré. Or, il y a également un plus grand nombre de décisions qui sont rendues contre les avocats en Ontario. Cette situation est attribuable, du moins en partie, aux différences qui existent entre le droit civil et la common law. Le risque d'erreur est beaucoup plus grand en vertu du système de common law qu'en vertu du régime de droit civil. La crise qui existe est attribuable, du moins en partie, aux poursuites qui sont intentées et non à la mauvaise gestion des fonds du régime d'assurance.

Le sénateur Angus: Quoi qu'il en soit, vous conviendrez avec moi que différents facteurs doivent être pris en considération.

La Colombie-Britannique a un programme qui est bien administré. Toutefois, cette question est fort complexe et nous devons prendre garde de ne pas tirer des conclusions générales.

La plupart des poursuites importantes surviennent aux États-Unis. Les procès devant jury, les actions en recouvrement, les poursuites pour obtenir des dommages punitifs et des dommages-intérêts exemplaires sont des mesures qui sont prises contre tous les professionnels, y compris les avocats. Or, les avocats semblent être en mesure de rester en affaires. Ce phénomène n'est pas nouveau. Je sais que l'assurance coûte cher, mais elle est disponible. Il est peut-être plus difficile d'obtenir de l'assurance aujourd'hui, à cause des poursuites intentées dans les années 80, mais je crois qu'ils peuvent toujours obtenir de l'assurance.

Mme Manzer: Parmi les facteurs dont le comité doit tenir compte figure le coût des services professionnels. Lorsqu'on cherche à mettre en équilibre des intérêts, il faut tenir compte non seulement de l'intérêt entre le plaignant et le défendant, mais également les coûts que cela représente pour la société, parce que les services professionnels coûtent de plus en plus cher.

La société est arrivée à un stade où elle a besoin, plus que jamais, d'avoir accès à des services professionnels abordables, surtout des services juridiques. Or, si l'assurance demeure disponible, mais à un coût toujours plus élevé, le coût des services, lui, va s'en ressentir, de deux façons: nous devons augmenter nos prix, et nous devons aussi imposer des coûts additionnels en raison des analyses supplémentaires qui devront être effectuées, à l'interne, pour nous protéger contre les poursuites qui, autrement, pourraient être intentées contre nous.

A survey done of a number of professional firms indicates that close to 25 per cent of the cost of the delivery of services is the additional review that is required to ensure that, to the best extent possible, all mistakes are eliminated. You must decide if you are looking for a standard of perfection in the delivery of professional services to society. If you are, you must recognize that society will be bearing the cost. It will be added to the delivery of services.

I would suggest that, although insurance may remain available, you must take the cost effect for the delivery of professional services into account when making that comment.

Senator Hervieux-Payette: We want to prevent situations where the damages awarded are so high that people declare bankruptcy. Thousands of companies in this country go bankrupt each year. Lately some engineering firms almost went bankrupt. In the normal world of business when mistakes are made in production, the company goes out of business. Entrepreneurs live with that all the time. Now we are dealing with professionals and trying to find another standard. When you make a bad business decision, you pay for it. Sometimes you pay for it personally, and if you have partners, associates and investors in with you, everyone loses. Why would we have a different legal system for the service provider as compared to those providing goods? How would I explain that to the normal taxpayer?

Mr. Lusk: I think the answer to that is straightforward. Few business people today, if they were in a position where they were making an informed decision, would carry on business in the form of a partnership, and very few of them would carry on business other than through a corporation.

To go back to your example, if someone makes an error in business that results in a major claim against them, they may well go bankrupt, but the "they" is their company in many cases. Their company may well go bankrupt. All of the shareholders in that company will not necessarily have their personal assets on the line. They may have signed guarantees which may put them on the line but, from the point of view of liability, a claim against those shareholders and owners, they have a much greater degree of protection through the incorporation procedure than professionals who are without that right today.

Senator Hervieux-Payette: I agree with you, providing that you are using a big law firm and all the risks are being accepted. The bank usually asks most small- or medium-size companies to put everything on the line. I agree with you that the big companies and their shareholders are somewhat protected, but smaller firms are subject to a law that makes it almost mandatory that they put up their personal goods as collateral before they will be approved for a loan.

Mr. Lusk: May I add one comment which supplements your question, but also deals with Senator Angus's question about U.S. lawyers? We have not come here today with data, so I am not

D'après un sondage réalisé auprès d'un certain nombre de firmes, près de 25 p. 100 du coût des services est attribuable aux analyses additionnelles qui doivent être effectuées pour éliminer, dans la mesure du possible, tout risque d'erreur. Vous devez décider si vous voulez que la société ait accès à des services professionnels de grande qualité. Si tel est le cas, vous devez tenir compte du fait que la société en assumera le coût. Celui-ci viendra s'ajouter au coût des services fournis.

Je dirais que, même s'il se peut que l'on puisse continuer à contracter des assurances, il faut tenir compte du coût de la prestation des services professionnels dans ce cas-là.

Le sénateur Hervieux-Payette: Nous voulons éviter les cas où les dommages-intérêts accordés sont tellement élevés que les gens déclarent faillite. Cela arrive tous les ans à des milliers d'entreprises au Canada. Certains cabinets d'ingénieurs-conseils sont récemment passés à deux doigts de faire faillite. Dans le monde des affaires ordinaire, les erreurs de production ne pardonnent pas à une entreprise. Elle doit déposer son bilan. Les entrepreneurs s'en accommodent. Maintenant, nous avons affaire à des professionnels et nous essayons d'adopter une autre échelle de valeur. Lorsque vous prenez une mauvaise décision de gestion, vous devez en subir les conséquences. Il arrive parfois que vous en payez le prix personnellement et, lorsque des partenaires, des associés et des investisseurs interviennent, tout le monde y perd. Pourquoi y aurait-il deux poids deux mesures, c'est-à-dire un régime juridique pour les prestataires de services d'une part et les fournisseurs de biens? Comment vais-je expliquer cela au contribuable ordinaire?

M. Lusk: Je crois que la réponse est tout ce qu'il y a de plus simple. Peu de gens d'affaires aujourd'hui, s'ils étaient en mesure de prendre une décision éclairée, opteraient pour une société de personnes et peu d'entre eux exerceraient leurs activités autrement que par l'entremise d'une personne morale.

Pour revenir à votre exemple, si quelqu'un dans l'entreprise commet une erreur qui donne lieu à une plainte contre celle-ci, il peut très bien arriver que ce soit l'entreprise qui fasse faillite dans bien des cas. Tous les actionnaires de cette entreprise ne perdront pas nécessairement leur actif. Il se peut qu'ils aient signé des garanties qui les exposent à ce risque. Cependant en ce qui concerne la responsabilité, dans le cas d'une plainte contre ces actionnaires et ces propriétaires ils sont beaucoup mieux protégés par l'entremise de la constitution en personne morale que les professionnels qui n'ont pas ce droit aujourd'hui.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je suis d'accord avec vous, pourvu que vous recouriez aux services d'un important cabinet d'avocats et que tous les risques soient acceptés. Les banques demandent habituellement à la plupart des petites ou moyennes entreprises de mettre tout en jeu. Je conviens avec vous que les grosses entreprises et leurs actionnaires sont en quelque sorte protégés, mais les plus petites sont assujetties à une loi qui les oblige presque à affecter leur actif en garantie pour obtenir un prêt.

M. Lusk: Puis-je ajouter une observation qui complète votre question, mais répond aussi à celle du sénateur Angus sur les avocats aux États-Unis? Comme nous n'avons pas apporté de

giving you a researched and informed view. However, from my experience, I think there may be various answers to what U.S. attorneys do. There is this concept in some professions these days of "going bare". Some professionals, unless they have to be, are simply not insured at all. Their strategy in a defence is to say go ahead and get your judgment; there is nothing there when you get it. That discourages many people from ever taking proceedings.

As is mentioned in the brief, there are many forms of limited partnerships, incorporation or otherwise provided in the United States, including some for lawyers. I expect — I am not sure of this — that to some degree, insurance coverage is available. The answer may well be a combination of all of those things.

Senator Angus: That is interesting. My follow-up question on U.S. lawyers would be precisely on the issue of "going bare" or the issue of so-called "deep pockets".

I have had extensive discussions with the PI insurance industry, both in North America and in the U.K., and I am told, without exception, that the attorneys engaged in this kind of litigation are always looking for the deep pockets. They know who is going bare. They will look at the big firms, such as Ladner Downs, Stikeman Elliott and so on, to see what insurance they have. A lot of brokers and underwriters are suggesting that you should not get a lot of insurance because that will just attract litigation. I believe the accounting profession has run into the same situation. We find ourselves in an extraordinary dilemma. I do not know how to deal with that. Do you have any suggestions?

Mr. Lusk: There are two aspects to this that are unsatisfactory. First, it is not satisfactory for a professional to have to go through his or her professional life with no assets in his or her name. Second, it does not seem to be the optimal solution, from the point of view of the public, to go about having to try to protect yourself when you have no assets. In some of the other professions I know — I am sure it varies — negotiations take place up front, on at least some of these major transactions, such as major engineering contracts. I would think it is very unusual that there not be an extensive requirement for insurance.

The potential plaintiff does have a remedy if an error is committed. That would seem to be much more preferable than having no protection at all because various steps have been taken to ensure there is no remedy.

Senator Oliver: What you are saying is that we should not jump to conclusions, we should do more study and look at options other than the one that has been recommended to us.

On page 8 of your brief, you make two suggestions. One of them is limiting the scope of professional liability and limiting those to whom a duty of care is owed; and the other is limiting services to which professional liability attaches. The first

statistiques aujourd'hui, je ne vous donne pas une opinion informée. Je crois toutefois, étant donné les antécédents, qu'il y peut-être diverses explications aux agissements des avocats américains. On estime aujourd'hui, dans certaines professions, qu'il ne faut tout simplement pas contracter une assurance à moins d'y être obligé. Leur stratégie de défense consiste à dire: «Allez-y, rendez votre jugement.» Il n'y a rien à obtenir de nous. Cela dissuade bien des gens de même tenter des poursuites.

Comme nous le signalons dans le mémoire, il existe aux États-Unis de nombreuses formes de personnes morales à responsabilité et de sociétés de personnes à responsabilité limitée, et cetera, dont certaines à l'intention des avocats. Je crois — et je n'en suis pas certain — qu'il est possible, dans une certaine mesure, de s'assurer. La réponse pourrait bien être un ensemble de toutes ces choses.

Le sénateur Angus: C'est intéressant. Ma question subsidiaire en ce qui concerne les avocats américains porterait précisément sur la question de ne pas s'assurer du tout ou sur celle de ce que l'on appelle «les biens nantis».

J'ai discuté longuement avec des représentants de l'industrie de l'assurance contre les dommages corporels, tant en Amérique du Nord qu'au Royaume-Uni, et tous m'ont dit, sans exception, que les procureurs engagés dans ce genre de litiges cherchent toujours du côté des biens nantis. Ils connaissent les entreprises qui ne sont pas assurées. Ils regardent du côté des grosses entreprises comme Ladner Downs, Stikeman Elliott, et cetera, afin de voir de quelles assurances elles disposent. Beaucoup de courtiers et d'assureurs estiment que vous ne devriez pas être trop assuré car cela ne fera que vous attirer des poursuites. Je crois que les comptables ont été aux prises avec le même problème. Nous nous trouvons devant un terrible dilemme. Je ne sais pas trop comment nous allons en sortir. Avez-vous des suggestions?

M. Lusk: Il y a là deux aspects qui sont insatisfaisants. Premièrement, il n'est pas bon pour un professionnel d'être tenu, toute sa vie professionnelle, à ne pas se porter acquéreur d'éléments d'actif à son nom. Deuxièmement, cela ne semble pas la solution optimale, du point de vue du grand public, d'avoir à se protéger soi-même lorsqu'on a un actif. Dans certaines des autres professions que je connais — et je suis sûr que cela varie — les négociations se font ouvertement, du moins à l'égard de certaines transactions majeures comme d'importants contrats d'ingénierie. Je dirais que c'est très rare qu'il n'y ait pas une très grande exigence en matière d'assurance.

Le plaignant éventuel a bel et bien un recours si une erreur est commise. Cela semblerait de loin préférable à l'absence de protection parce que diverses mesures ont été prises pour qu'il n'y ait pas de recours.

Le sénateur Oliver: Ce que vous dites c'est que nous ne devrions pas sauter aux conclusions, que nous devrions examiner la question plus à fond et que nous devrions réfléchir à des options autres que celle qui nous a été recommandée.

À la page 8 de votre mémoire vous faites deux suggestions. Vous proposez d'abord de limiter la portée de la responsabilité professionnelle et de définir ceux et celles à qui l'on doit une obligation de prendre soin. Vous recommandez ensuite de limiter

suggestion consists of only two short paragraphs. It is a bit thin. Have you any working or background papers to supplement this? Can you help us in our consideration of these two interesting suggestions?

Ms Manzer: The committee does have much more extensive materials. In fact, the first draft would have overwhelmed you somewhat in its volume. I would be pleased to pull together some of that research and bring it to you.

Senator Oliver: Particularly on those two issues. Thank you.

The Chairman: I have one procedural question and then a substantive question. The procedural question is for Ms Manzer. Given the kind of study you have talked about, and given also your comments about how you could do a study and still fit in with the legislative timetable, do you have any sense as to how long it would take to pull together an analysis of two basic things: the real extent of the problem as opposed to the imagined extent of the problem; and the range of options for dealing with the problem, including the pros and cons? I am not asking that the Canadian Bar Association do this. There would be many interested parties. I am trying to get a rough idea of how big an undertaking that is, in light of the fact that there have been major studies in both Britain and Australia which we would obviously have available to us.

Do you have any sense of how long that would take?

Ms Manzer: Pulling together an outline of the range of options would not be terribly time consuming. The literature is readily available. We spoke to the clerk of this committee in mid to late August and were able to pull together our review by early October. Yet, we were able to quite thoroughly canvass that particular issue. That is the easier of the two.

In terms of determining the real extent of the problem, you first have to decide what that means; whether you are looking at hard statistics of the number of claims, whether you are looking at statistics of the nature and type of cases which are starting and the potential exposure, or whether you are looking at issues with regard to how the insurance industry will respond.

If you put reasonable parameters around your question as to what you mean by the "real extent", it can also be done within acceptable time frames. The insurance industry certainly has much of the information available, and the litigation statistics could be pulled together fairly quickly.

The Chairman: I am assuming that you consider three or four months to be an acceptable time frame.

Ms Manzer: At the outside.

The Chairman: I have a policy question which follows from the notion of the study which Ms Manzer outlined.

les services impliquant une responsabilité professionnelle. La première suggestion tient dans deux courts paragraphes. C'est un peu succinct. Avez-vous des documents qui viennent étayer cette recommandation? Pouvez-vous nous prêter main-forte dans le cadre de notre étude de ces deux intéressantes suggestions?

M. Manzer: Le comité dispose de documents encore plus complets. En fait, vous auriez été quelque peu surpris de la taille de la première ébauche. Je serais heureuse d'en rassembler une partie et de vous l'apporter.

Le sénateur Oliver: Surtout en ce qui a trait à ces deux suggestions. Je vous remercie.

Le président: J'ai une question de procédure et une question de fond. La première s'adresse à Mme Manzer. Étant donné le genre d'étude dont vous avez parlé et les observations que vous avez faites au sujet d'une étude que vous pourriez faire tout en respectant le calendrier législatif, pouvez-vous nous dire combien de temps il vous faudrait pour rassembler une analyse des deux points fondamentaux suivants: d'une part, la portée réelle du problème par opposition à la portée supposée et, d'autre part, l'éventail d'options qui s'offrent pour régler le problème, y compris les avantages et les inconvénients? Je ne demande pas à l'Association du Barreau canadien de le faire. Il y aurait beaucoup de parties concernées. J'essaie simplement de m'imaginer ce que représente une entreprise de ce genre, étant donné les études de grande envergure qui ont été faites en Grande-Bretagne et en Australie et qui seraient de toute évidence mises à notre disposition.

Pouvez-vous me dire combien de temps cela pourrait prendre?

Mme Manzer: Il ne faudrait pas tant de temps que cela pour vous donner un aperçu des options qui s'offrent. Les documents sont facilement accessibles. Nous avons parlé au greffier de ce comité entre le milieu et la fin du mois d'août et, au début d'octobre, nous avons terminé notre étude. Pourtant, nous avons réussi à examiner en profondeur cette question en particulier. C'est la plus facile des deux.

Pour ce qui est d'évaluer la portée réelle du problème, vous devez d'abord préciser ce que vous entendez par là. Ou vous cherchez des données précises sur le nombre de plaintes, ou vous cherchez des données sur la nature et les genres de causes qui sont s'amorcent et sur l'exposition potentielle ou encore, vous cherchez à déterminer quelle sera la réaction du milieu de l'assurance.

Si votre question contient des paramètres raisonnables qui permettront de saisir le sens de l'expression "portée réelle", l'étude peut aussi se faire dans des délais acceptables. L'industrie de l'assurance a certes beaucoup d'information à mettre à notre disposition et les données sur les litiges pourraient être rassemblées assez rapidement.

Le président: Je suppose qu'un délai de trois ou quatre mois vous paraît acceptable.

Mme Manzer: Au moins.

Le président: J'ai une question qui fait suite à l'idée d'étude présentée par Mme Manzer.

Mr. Lusk, you said that, in the end, the issue of who should pay how much is ultimately not an issue for which a solution can be developed based on legal principles; it is essentially a fairness issue which must rightfully be determined by those who make public policy as opposed to there being a clear "right answer".

Ultimately, we are faced with making a public policy judgment about whether the current system of joint and several liability is fair enough to be left alone, or whether it has been sufficiently unfair — recognizing that "fair" is a subjective word — that some other scheme is needed. Fundamentally, if that is the issue to be addressed, the solution can only be determined by those people who make public policy decisions about equity all the time — which is what legislators do — rather than saying to one profession or a group of professions, "Tell us what the right answer is."

Mr. Lusk: I think you have summarized it correctly.

My remarks were to the effect that a problem exists today. You heard about the problem and you have heard about some of the effects of that problem, some of which affect the public, as Ms Manzer has said. Very high rates of insurance affect the public because, to the extent that those in the profession are able to pass them on to the public, they do so in the form of costs.

In the final analysis, you have to be able to make a good public policy decision on whether the status quo should be maintained or whether events have changed so much that, in fairness to everyone, including the public, there should be a change. Those who look at the legislation will ultimately have to take into account the public interest.

The Chairman: Right. I am glad you used that term. However, my point is that there is no legal principle which would lead you to say that there is an objective test of what the public interest is, that fundamentally that judgment is just that, a judgment call, and that must be made by legislators because it is not a provable proposition one way or the other. Is that correct?

Mr. Lusk: What is important, of course, is that the judgment should be informed.

The Chairman: My final question is exactly on that point.

Ms Manzer, the study that you are saying would be desirable to do would lead us to be better informed, but I presume the objective of that study would not be to make a specific recommendation as to what the solution should be since clearly that is ultimately an area in which legislators ought to make the judgment.

In other words, you could get a group of people to agree collectively on the kinds of questions we have outlined, but the ultimate choice clearly rests in the hands of public policy makers, and the minute you move from fact-based suggestions to recommending a specific option, you have moved into the area of a value judgment. Obviously, if the study were done and there were hearings on it, every witness would apply his or her own value judgment, but there is no objective test of what that value judgment should be.

Ms Manzer: Your summary is exactly correct.

Monsieur Lusk, vous avez dit qu'au bout du compte, ce n'est pas en fonction de principes juridiques que l'on pourra décider qui doit payer et combien; c'est essentiellement une question d'équité qui doit être tranchée par les décideurs, et il n'existe pas de réponse toute faite.

Au bout du compte, il faut que les décideurs déterminent si le système actuel de la responsabilité solidaire est suffisamment équitable pour être conservé tel quel ou s'il est suffisamment inéquitable — tout en reconnaissant que le mot «équitable» est subjectif — pour justifier l'établissement d'un autre régime. Si c'est là le fond de la question, la solution ne peut provenir que de ceux qui prennent constamment des décisions de principe en matière d'équité — ce que font les législateurs — et non des représentants d'une profession ou d'un groupe de professions.

M. Lusk: Je crois que vous avez bien résumé la situation.

Je voulais dire qu'il existe un problème aujourd'hui. Vous en avez entendu parler et vous en connaissez les conséquences, entre autres sur le public, comme Mme Manzer l'a indiqué. Lorsque les tarifs d'assurance sont très élevés, ils sont répercutés sur le public par les membres de la profession.

En dernière analyse, il faut pouvoir prendre une bonne décision de principe et décider s'il est préférable de maintenir le statu quo ou si la situation s'est modifiée à un point tel que par souci d'équité envers tous, y compris le public, un changement s'impose. Ceux qui sont chargés d'examiner la loi devront en bout de ligne prendre en compte l'intérêt public.

Le président: C'est exact. Je suis heureux que vous ayez utilisé cette expression. Cependant, là où je veux en venir, c'est qu'il n'existe aucun principe juridique qui vous permet de définir objectivement l'intérêt public. Essentiellement, il s'agit de porter un jugement et c'est aux législateurs de le faire parce que ce n'est pas une chose possible à prouver de toutes façons. Est-ce exact?

M. Lusk: Ce qui est important, bien entendu, c'est que ce jugement soit éclairé.

Le président: Ma dernière question porte précisément sur ce point.

Madame Manzer, l'étude que vous considérez souhaitable permettrait de mieux nous éclairer mais je suppose qu'elle ne servirait pas à recommander une solution en particulier puisque cette tâche relève clairement de la compétence des législateurs.

Autrement dit, vous pourriez obtenir d'un groupe de personnes qu'il s'entende collectivement sur les types de questions que nous avons décrites mais il est clair que la décision finale reste entre les mains des décideurs, et dès que vous recommandez une option particulière au lieu de faire des propositions qui s'appuient sur des faits, vous portez un jugement de valeur. Manifestement, si cette étude était faite et qu'elle faisait l'objet d'audiences, chaque témoin voudrait faire valoir son point de vue mais ce jugement de valeur est impossible à définir objectivement.

Mme Manzer: Votre résumé est tout à fait exact.

The Chairman: I would thank all three of you. You have been extremely helpful.

Honourable senators, we now have with us from the CICA Mr. Mike Rayner, who is president of the CICA; Mr. Ron Gage, the immediate past chairman, and Mr. Bill Broadhurst, the chair of the Legal Liability Task Force.

I know you watched this morning and I know that you were briefed on the presentations that we had on Monday and Tuesday, so may I suggest that you go through the highlights of your brief. As you can tell on the basis of the discussions we had with the CBA, there will be a lot of questions.

Mr. Michael H. Rayner, President, Canadian Institute of Chartered Accountants: We at the CICA are extremely pleased that the committee is holding these hearings on proportionate liability. We believe they will be an excellent vehicle for the government to obtain input on this issue and will be of great assistance to the Minister of Industry as he and his colleagues complete their review of corporate governance and potential amendments to the Canada Business Corporations Act.

You have already introduced my colleagues. I would just add that Mr. Gage is the Chairman and Chief Executive Officer of Ernst and Young, one of the large accounting firms in this country. Mr. Broadhurst, although he chairs our Legal Liability Task Force, also has the distinction of being a former senior partner of Price Waterhouse, another of our major accounting firms. Mr. Broadhurst, you will recall, appeared before you in February in Calgary.

We believe that our presentations to you today and our written submission clearly show four things: First, there are serious problems created by the principle of joint and several liability; second, there has been a thorough analysis and review of various options to address this problems; third, proportionate liability provides a simple and equitable solution to the liability crisis that is being caused by the application of joint and several liability; and fourth, action is required now to implement this solution in the current round of amendments to the CBCA and financial institutions legislation.

The auditing profession has been holding discussions on this issue with departmental officials in the federal government for a little over two years. When people are first briefed on the issue there is usually some confusion and misunderstanding on two important matters. The first one is that some people think that the issue relates only to auditors' liability. We want to make one thing very clear at the outset: The principle of joint and several liability with respect to financial information does not apply only to auditors. As we say on page 5 of our brief, our proposal would apply to all defendants: management, directors, and other advisers who with the auditors are involved in the issuance of financial information. All such defendants would be responsible only for

Le président: Je tiens à vous remercier tous les trois. Vous nous avez été d'une grande aide.

Chers collègues, nous avons maintenant avec nous des représentants de l'Institut canadien des comptables agréés: M. Mike Rayner, qui en est le président; M. Ron Gage, le président sortant et M. Bill Broadhurst, le président du Groupe de travail sur la responsabilité juridique.

Je sais que vous étiez présents ce matin et qu'on vous a mis au courant des témoignages que nous avons entendus lundi et mardi. Je vous demanderais donc de nous présenter les points saillants de votre mémoire. Comme vous pouvez le constater d'après les discussions que nous avons eues avec l'Association du Barreau canadien, il y aura beaucoup de questions.

M. Michael H. Rayner, président, Institut canadien des comptables agréés: Les membres de l'Institut canadien des comptables agréés sont extrêmement heureux que le comité tienne des audiences sur la responsabilité proportionnelle. Nous estimons que ce sera un excellent moyen pour le gouvernement de se renseigner sur cette question et d'une grande utilité au ministre de l'Industrie lorsque lui-même et ses collègues termineront leur examen de la régie des sociétés et des modifications possibles à la Loi sur les sociétés par actions.

Vous avez déjà présenté mes collègues. J'aimerais simplement ajouter que M. Gage est président-directeur général de Ernst and Young, l'un des plus importants cabinets d'experts-comptables au pays. Bien que M. Broadhurst préside notre Groupe de travail sur la responsabilité juridique, il a également le mérite d'avoir déjà été associé principal de Price Waterhouse, l'un des autres grands cabinets d'experts-comptables. Vous vous souviendrez que M. Broadhurst avait comparu devant vous en février à Calgary.

Nous estimons que quatre éléments se dégagent clairement de notre présentation d'aujourd'hui et de notre mémoire écrit: tout d'abord, le principe de la responsabilité solidaire crée de graves problèmes; deuxièmement, les diverses options proposées pour régler ces problèmes ont fait l'objet d'une analyse et d'un examen approfondis; troisièmement, la responsabilité proportionnelle offre une solution simple et équitable à la crise de la responsabilité solidaire; et quatrièmement, des mesures s'imposent dès maintenant pour mettre en oeuvre cette solution dans le cadre de la série actuelle de modifications apportées à la Loi sur les sociétés par actions et à la législation sur les institutions financières.

Les vérificateurs ont débattu de cette question avec les représentants du gouvernement fédéral pendant un peu plus de deux ans. La première fois qu'on aborde cette question, il semble y avoir une certaine confusion et un certain malentendu à propos de deux aspects importants. Le premier, c'est que certains croient que cette question ne concerne que la responsabilité des vérificateurs. Nous tenons dès le départ à préciser que le principe de la responsabilité solidaire en ce qui concerne l'information financière ne s'applique pas uniquement aux vérificateurs. Comme nous l'indiquons à la page 5 de notre mémoire, notre proposition s'appliquerait à tous les défendeurs: les cadres, les administrateurs et les conseillers avec lesquels travaillent les

the damages awarded against them according to their respective degree of fault as determined by the court.

A second concern raised by some people is that what we are asking for is not constitutional, or that the federal government does not have the authority to legislate proportionate liability ahead of the provinces.

We tabled with you, Mr. Chairman, a brief prepared by a legal adviser, an eminent constitutional expert in Canada, Mr. Neil Finkelstein, that explains the legal situation. I will not dwell on that. We had clarification from representatives of the Canadian Bar Association this morning that, indeed, it was possible for the federal government to take action now and in advance of the provinces on the issue of proportionate liability.

In our view there are two reasons for immediate action to address the problems caused by joint and several liability. First, taking action now on proportionate liability is in the public interest. As your draft interim report and other witnesses before your committee have indicated, the audit function is crucial to the continued public confidence in the capital markets in Canada, and these markets are essential for a healthy Canadian economy. Second, we believe that this is also an issue that deals with the fundamental fairness or equity in our legal and economic systems.

Before Mr. Gage speaks I would like to bring to your attention one recent development with respect to our proposal. On September 24 the CICA made a presentation to the Standing House of Commons Committee on Finance relating to this issue, and at the end of our presentation the committee chairman, Mr. Peterson, reached the conclusion:

For my part, I've heard very compelling testimony from you and having read your report and studies before to recommend that we proceed very quickly to provide to you the type of fairness and certainty that I think you need to do your jobs, and it makes sense in our world today.

I would now ask Mr. Gage to speak to you about the impact the unfairness of joint and several liability is having on the auditing profession.

Mr. Ron Gage, Past Chairman, Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman, members of the committee, I think it is agreed that the independent audit function adds credibility and fosters confidence and trust in our financial and economic system. It allows capital to go where it can achieve the highest return and it is a cornerstone of our free market system. The audit is essential in ensuring the integrity of corporate reporting, which is in the interests of both the public and the business community.

The most serious threat the independent audit function faces today results from the application of joint and several liability. Normally you would expect that, in addition to the obvious

vérificateurs lorsqu'ils diffusent des renseignements financiers. Tous ces défendeurs seraient responsables uniquement des dommages adjugés en fonction de leur degré respectif de faute, déterminé par le tribunal.

Deuxièmement, certains craignent que les mesures que nous réclamons ne soient pas constitutionnelles ou que le gouvernement fédéral ne possède pas le pouvoir de légiférer sur la question de la responsabilité proportionnelle avant les provinces.

Nous avons déposé auprès de votre comité, monsieur le président, un mémoire préparé par un conseiller juridique, un éminent constitutionnaliste canadien, M. Neil Finkelstein, qui explique la situation juridique. Je ne m'y attarderai pas. Les quatre représentants de l'Association du Barreau canadien ce matin ont précisé qu'il était effectivement possible pour le gouvernement fédéral de prendre des mesures maintenant et avant les provinces sur la question de la responsabilité proportionnelle.

À notre avis, deux raisons militent en faveur d'une action immédiate pour remédier aux problèmes causés par la responsabilité solidaire. Tout d'abord, il est dans l'intérêt public d'intervenir maintenant sur la question de la responsabilité proportionnelle. Comme votre rapport provisoire et d'autres témoins qui ont comparu devant le comité l'ont indiqué, la vérification est une fonction d'une importance critique pour maintenir la confiance du public dans les marchés de capitaux au Canada et ces marchés sont essentiels à la vigueur de l'économie canadienne. Deuxièmement, nous estimons que cette question concerne également l'équité fondamentale de nos systèmes juridique et économique.

Avant de céder la parole à M. Gage, j'aimerais attirer votre attention sur une réaction récente à notre proposition. Le 24 septembre, l'ICCA a fait une présentation au comité permanent des finances de la Chambre des communes à ce sujet et à la fin de notre présentation, le président du comité, M. Peterson, est arrivé à la conclusion suivante:

Pour ma part, j'ai trouvé votre témoignage très convaincant. Pour avoir lu votre rapport et d'autres études encore, je recommande que nous agissions très rapidement pour être équitables envers vous et pour que nous vous donnions les outils qu'il vous faut pour bien faire votre travail, outils qui correspondent aux réalités d'aujourd'hui.

J'aimerais maintenant demander à M. Gage de vous indiquer l'incidence du caractère inéquitable de la responsabilité solidaire sur les vérificateurs.

M. Ron Gage, président sortant du conseil d'administration, Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président, membres du comité, je pense que nous convenons tous que le processus de vérification indépendante confère de la crédibilité à notre système financier et économique et accroît la confiance qu'on lui porte. Il permet l'affectation des capitaux dans les secteurs à rendement élevé et constitue une pierre angulaire de notre économie de marché. La vérification est essentielle pour assurer l'intégrité de l'information présentée par les entreprises, ce qui est autant dans l'intérêt du public que des milieux d'affaires.

La plus grave menace qui pèse aujourd'hui sur la profession du vérificateur, c'est l'application de la responsabilité solidaire. Normalement, on pourrait croire que, en plus de l'objectif qui

objectives of delivering efficient and effective and high-quality auditing services, the everyday risks faced by the auditing profession would be covered fully through the use of commercial insurance. Regrettably, as you have been hearing, that is not the case. There are a significant number of claims under way in Canada which involve actions against auditors and others. Four of these involve very substantial amounts: Castor Holdings, Standard Trust, Confederation Life and Royal Trust. These claims total in the billions of dollars.

While smaller accounting firms can obtain limited amounts of insurance from Canadian insurers, the larger firms have to obtain the significant cover that they require from international markets. Even in the international markets, coverage of the magnitudes of these enormous claims we face is simply not available from commercial insurers. To a very large extent we are forced to self-insure against these risks, if self-insurance is, indeed, a form of insurance.

To my knowledge, none of the major accounting firms in Canada has insurance coverage that is in excess of approximately U.S. \$150 million. The commercial insurance portion of that amount probably ranges between 25 per cent and 50 per cent, depending upon the firm in question and the year in question. Consequently, the firms themselves, through their own captive insurance companies, would be required to bear anywhere between \$75 million and \$120 million of loss.

Even more seriously, I would note that any losses in excess of U.S. \$150 million would have to be borne directly and totally by the accounting firm and the partners themselves out of their firms and their personal assets.

To complicate matters further, insurance coverage is not available for an unlimited number of claims. Typically, coverage is available for only two or three or four claims worldwide in any year. If ours is claim number five, we are out of luck and we have no insurance coverage whatsoever. Even at that, commercial and self-insurance costs for major audit firms have increased tenfold since 1989, and the cost per partner is now approximately \$35,000 per year.

As I stated earlier, there are four substantial claims under way involving audit firms and others, and the problem caused by joint and several liability is that, if even one of these claims were to go to judgment and the auditors were found to be 5 per cent, 10 per cent or 15 per cent responsible, and at the same time they were the only defendant still solvent, the auditors would be responsible for paying 100 per cent of the damages. Essentially, because of joint and several liability and the deep pockets syndrome, auditors are being required to cover everybody's risk, not just the auditor's own risk.

consiste évidemment à fournir des services de vérification efficaces, efficaces et de très grande qualité, l'assurance commerciale représente le principal moyen de gestion des risques que courent chaque jour les vérificateurs. Malheureusement, comme vous l'avez entendu, ce n'est pas le cas. Au Canada, un nombre important de litiges en cours ont donné lieu à des actions en justice entre autres contre des vérificateurs. Quatre de ces actions mettent en jeu des sommes très importantes: Castor Holdings, Standard Trust, La Confédération Compagnie d'Assurance-vie et Trust Royal. Le montant total des réclamations représente des milliards de dollars.

Bien que les petits cabinets d'experts-comptables puissent obtenir une garantie d'assurance d'un montant très limité auprès des assureurs canadiens, les cabinets plus importants doivent souscrire les polices d'assurance dont ils ont besoin sur les marchés internationaux. Même sur les marchés internationaux, il est devenu tout simplement impossible d'obtenir des assureurs commerciaux le niveau de garantie qu'exigent les énormes réclamations auxquelles nous faisons face. Dans une grande mesure, nous sommes obligés de nous assurer nous-mêmes contre ces risques, dans la mesure où on peut considérer l'autoassurance comme une forme d'assurance.

À ma connaissance, aucun des gros cabinets d'experts-comptables au Canada n'a une assurance supérieure à environ 150 millions de dollars américains. De ce montant, la proportion de l'assurance commerciale représente probablement entre 25 et 50 p. 100, selon le cabinet en question et l'année en question. Par conséquent, les cabinets eux-mêmes, par le biais de leur propre compagnie d'assurance captive, devraient assumer des pertes de 75 à 120 millions de dollars.

Ce qui est encore plus grave, c'est que toute perte supérieure à 150 millions de dollars américains devrait être assumée directement et entièrement par le cabinet d'experts-comptables et les associés mêmes, à même les actifs de leur cabinet et leurs actifs personnels.

Pour compliquer les choses encore davantage, cette couverture n'est disponible que pour un nombre limité de réclamations. Habituellement, elle n'est disponible que pour deux, trois ou quatre réclamations dans le monde entier au cours d'une année donnée. Si notre réclamation est la cinquième, c'est tant pis pour nous et nous ne serons absolument pas couverts. Et même là, les coûts de l'assurance commerciale et de l'autoassurance pour les principaux cabinets de vérificateurs sont dix fois plus élevés qu'en 1989 et le coût par associé se situe maintenant à environ 35 000 \$ par année.

Comme je l'ai déclaré plus tôt, il y a à l'heure actuelle, quatre réclamations importantes impliquant des cabinets de vérificateurs. Le problème que pose la responsabilité solidaire, c'est que même si l'une de ces réclamations était portée devant les tribunaux et que les vérificateurs étaient trouvés responsables de 5 p. 100, 10 p. 100 ou 15 p. 100 du préjudice subi, s'ils sont les seuls défendeurs toujours solvables, ils seraient responsables du paiement de la totalité des dommages. Essentiellement, à cause de la responsabilité solidaire et du syndrome des biens nantis, les vérificateurs sont tenus de couvrir les risques de tout le monde et non seulement les leurs.

From time to time you hear about large claims being settled by auditors. That is because, from our perspective, we are faced with a legal principle that can hold us responsible for paying 100 per cent of the damages, regardless of our degree of fault. You then combine this with the fact that we are substantially self-insured. I cannot afford to bet the farm and go to court to be found minimally at fault but responsible, nonetheless, for 100 per cent of the bill. I am not prepared to take the risk of potentially bankrupting my firm and all of my partners personally, so consequently I negotiate an affordable settlement even if it exceeds my proper proportional share of fault and damage.

Has a major accounting firm gone bankrupt in Canada? No. However, the factors that could create a bankruptcy do exist today and, as Mr. Campion testified on Monday evening, the bankruptcy of a major accounting firm is not in anyone's interest and would lessen public confidence in the Canadian capital market systems.

Another effect that the present system of joint and several liability is having on the profession is in our ability to attract and retain bright young people in the profession. It has been my experience that some of the best and brightest people in our profession, while remaining chartered accountants, will choose not to become or remain as partners in accounting firms. One of the reasons for this is the unfair liability exposure that a partner faces. Furthermore, auditors are well placed to serve the public interest and help improve corporate governance in this country by providing assurance services in areas such as internal controls, future oriented financial information, new corporate performance measures and environmental matters. However, given that we are faced with this current unfair liability exposure, we are reluctant to embrace these new services.

The difficulties have one thing in common, these problems have arisen under the rule of joint and several liability. It is clear that this unfair liability exposure impairs the ability of auditors to fulfil their role. This is not in the public interest because the audit allows credibility and fosters confidence and trust in our financial and economic system, and it is clear that moving to a proportionate liability for auditors and others involved in the issuance of financial information is in the public interest.

I would ask Mr. Broadhurst to speak to you on the research and analysis that we have done over the past five years which has formed the basis for this proposal, and about some of the support he has found from other organizations.

Mr. William Broadhurst, Chair, Legal Liability Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman and members, Mike Rayner has spoken to our proposal and noted it would apply to all defendants, including directors and officers involved in the issuance of financial information by an organization. I would like to note three other matters related to that. First, our proposal does not apply to a defendant who knowingly participated in fraud. Second, auditors are fully prepared to take

On apprend parfois que des vérificateurs ont opté pour le règlement d'importantes réclamations. C'est parce qu'il existe un principe juridique selon lequel nous risquons d'être tenus responsables du paiement de la totalité des dommages, peu importe notre part de responsabilité, sans compter notre recours important à l'autoassurance. Je n'ai pas les moyens de risquer de me retrouver devant les tribunaux et d'être jugé à peine fautif tout en étant tenu responsable du paiement de la totalité des dommages. Je ne suis pas prêt à prendre le risque de causer la faillite de mon cabinet et de tous mes associés. C'est pourquoi je négocie un règlement abordable même s'il dépasse ma part proportionnelle de faute et de dommage.

Est-ce qu'un important cabinet d'experts-comptables au Canada a fait faillite? Non. Cependant, aujourd'hui, les facteurs qui pourraient provoquer une faillite existent et, comme M. Campion l'a indiqué dans son témoignage lundi soir, la faillite d'un important cabinet d'experts-comptables n'est dans l'intérêt de personne et réduirait la confiance du public dans les marchés financiers canadiens.

La responsabilité solidaire est également en train de nuire à la capacité de notre profession d'attirer et de retenir les meilleurs jeunes éléments. D'après mon expérience, certains éléments les plus doués de notre profession demeurent des comptables agréés mais préfèrent ne pas devenir ou ne pas rester des associés dans des cabinets d'experts-comptables, entre autres à cause du risque injuste de responsabilité auquel est exposé un associé. De plus, les vérificateurs sont bien placés pour servir l'intérêt public et contribuer à améliorer la régie des sociétés dans ce pays en offrant des services d'assurance dans des domaines comme les contrôles internes, l'information financière prospective, les nouvelles mesures de rendement général et les questions environnementales. Cependant, à cause du risque injuste de responsabilité auquel nous devons faire face à l'heure actuelle, nous hésitons à offrir ces nouveaux services.

Toutes ces difficultés ont une chose en commun: elles sont toutes attribuables à l'application de la règle de la responsabilité solidaire. Il est clair que ce risque injuste auquel sont exposés les vérificateurs est une entrave à leur capacité d'exercer leur rôle. Cela n'est pas dans l'intérêt public puisque la vérification confère de la crédibilité à notre système financier et économique et accroît la confiance qu'on lui porte. Il est clair que l'adoption de la responsabilité proportionnelle dans le cas des vérificateurs et d'autres défendeurs qui interviennent dans la publication de renseignements financiers va dans le sens de l'intérêt public.

Je demanderai à M. Broadhurst de vous parler de nos recherches et des nos analyses des cinq dernières années, sur lesquelles s'appuie notre proposition, et de l'appui qu'elle a reçu d'autres organisations.

M. William Broadhurst, président, Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle, Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président et membres du comité, Mike Rayner vous a parlé de notre proposition et a indiqué qu'elle s'appliquait à l'ensemble des défendeurs, y compris les administrateurs et ceux qui interviennent dans la publication de renseignements financiers d'une organisation. J'aimerais apporter trois autres précisions. Premièrement, notre proposition ne

responsibility for losses flowing from their own negligence, but they do not believe they should have to assume financial responsibility for the negligence of others. Third, there would be no retroactive application of our proposed amendment to the claims currently before the courts, including the four that were mentioned previously.

I would like to comment on other alternatives we have considered since beginning to pursue a solution to our problem over five years ago. Alternatives explored included statutory capping, incorporation, limited liability partnerships and the restoration of the insurance market. I will speak very briefly on each.

First, I will deal with statutory capping. As you are aware, statutory capping occurs when a liability is limited to some fixed sum or a variable sum calculated in a predetermined way, for example, a multiple of fees. We have rejected capping as a solution because it is arbitrary and unfair and, in most instances, is much less protective of the public interest than is proportionate liability. Capping the liability of any defendant under a system of joint and several liability simply results in an expansion of the liability of the other defendants. Other national jurisdictions, such as the United States, Australia and the United Kingdom, have rejected capping. We note that your August 1996 report rejected capping for directors.

The question is sometimes asked: Why will limited liability partnerships, LLPs, or incorporation not solve this problem? Ms Manzer gave you a very good answer to the distinction between joint and several at the level of a partnership and joint and several at the other level. LLPs do not protect the assets of the partnership itself, they only protect the personal assets of the innocent partners not involved in a claim. They do not affect the size of awards assessed. They do not have any impact on the cost or availability of professional liability insurance. They do not deal with the inherent unfairness of the joint and several liability rule and therefore do not address the main cause of the concern about the continuing availability of high quality auditing services.

In the United States, where auditors and others in 48 states and territories can form limited liability partnerships, the federal government determined that, in the public interest, it still needed to pass legislation to replace joint and several liability with proportionate liability. Incorporation has essentially the same characteristics as described above for LLPs. It is clear to us from conversations with the Minet Group, the leading world insurance broker, capping, or the reform of joint and several liability, will help to substantially restore the availability of liability insurance for auditors. The other solutions I mention will not do that.

s'applique pas dans les cas où un défendeur a participé en toute connaissance de cause à une fraude. Deuxièmement, les vérificateurs sont entièrement disposés à assumer la responsabilité des pertes dues à leur propre négligence mais ne croient pas qu'ils devraient avoir à assumer la responsabilité financière de la négligence d'autres personnes. Troisièmement, les modifications que nous proposons n'ont aucun effet rétroactif sur les affaires actuellement devant les tribunaux, y compris les quatre dont j'ai déjà parlé.

J'aimerais commenter les autres solutions que nous avons envisagées depuis les cinq dernières années. Il s'agit entre autres du plafonnement légal, de la constitution en personne morale, des sociétés en nom collectif à responsabilité limitée et du rétablissement du marché de l'assurance. J'aborderai brièvement chacune d'entre elles.

En ce qui concerne d'abord le plafonnement légal, comme vous le savez, il y a un plafonnement légal de la responsabilité lorsqu'elle est limitée à une somme prédéterminée ou à une somme variable calculée selon un mode prédéterminé, par exemple un multiple des honoraires demandés. Nous avons rejeté la solution du plafonnement parce qu'elle est arbitraire et injuste et, dans la plupart des cas, elle protège beaucoup moins bien l'intérêt public que ne le fait la responsabilité proportionnelle. Le plafonnement de la responsabilité peut encourir un défendeur selon le système de la responsabilité solidaire ne fait qu'accroître la responsabilité des autres défendeurs. D'autres pays, notamment les États-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni, ont rejeté cette solution. Nous constatons que votre rapport de 1996 rejette le plafonnement pour les administrateurs.

On nous demande parfois pourquoi les sociétés à responsabilité limitée ou la constitution en société ne permettrait pas de régler ce problème. Mme Manzer vous a donné une très bonne réponse en indiquant la distinction à faire entre la responsabilité solidaire dans le cas des associés et la responsabilité solidaire dans l'autre cas. Les sociétés à responsabilité limitée ne protègent pas les actifs de la société. Elles ne protègent que les biens personnels des associés innocents qui ne sont pas impliqués dans une poursuite. Elles n'ont aucune incidence sur l'importance des dommages accordés, ni sur le coût ou la disponibilité de l'assurance responsabilité professionnelle. Elles ne permettent pas de remédier à l'injustice inhérente de la règle de la responsabilité solidaire. C'est pourquoi notre profession craint qu'il devienne impossible de continuer à offrir des services de vérification de grande qualité.

Aux États-Unis où les vérificateurs et autres professionnels peuvent se constituer en société de personnes à responsabilité limitée dans 48 États et territoires, le gouvernement fédéral a déterminé qu'il était toujours dans l'intérêt public d'adopter une loi pour remplacer le régime de la responsabilité solidaire par un régime de responsabilité proportionnelle. La constitution en société par actions présente essentiellement les mêmes caractéristiques que celles des sociétés de personnes à responsabilité limitée qu'on vient de décrire. D'après les conversations que nous avons eues avec le Groupe Minet, le plus important courtier d'assurance au monde, nous avons la conviction que le plafonnement, ou la réforme de la responsabilité solidaire, contribuera à rétablir dans une large mesure la disponibilité de l'assurance-responsabilité

I would now like to comment on the most frequently heard argument put forward against proportionate liability. This is summarized in the phrase that we must keep the plaintiff whole as a matter of principle at all costs. In response to our proposal, Industry Canada officials have expressed concern about the plaintiffs' situation and have cited two reports: the Ontario Law Reform Commission Report of 1988, and the Burrows report in the United Kingdom in late 1995. The first I will comment on now, and the second I will deal with in the few words I will say about the U.K. a little later.

The Ontario Law Commission Report concluded there was no need for reform because the plaintiff must be kept whole by the defendants without regard to the culpability of the individual defendants. However, we note this justification does not apply where there is only one defendant who may be insolvent. The legislatures have shown no concern about this particular consequence. The problem is that the Law Reform Commission's justification for joint and several liability focuses entirely on the plaintiff and ignores the larger potential economic consequences resulting from its application. Most important, it fails to recognize the public interest in maintaining, in our view, high-quality auditing services.

The report also stated there was no empirical evidence to support the contention that the policy of joint and several liability is a significant factor in the diminished availability of insurance. However, in the eight years since their report, commercial liability insurance has been substantially reduced for the major accounting firms, as you have heard. Many of the causes of the auditors' liability problems had not surfaced at the time of the Ontario Law Reform Commission Report.

Other countries have addressed the two issues of public interest and fairness as they relate to joint and several liability. In late 1995, the United States Congress enacted a securities reform bill which included the replacement of joint and several liability with proportionate liability. In addition, 32 states have either abolished or modified the policy of joint and several liability.

The November 28, 1995, conference committee report of the House of Representatives and the Senate on securities legislation reform says it best. I quote:

One of the most manifestly unfair aspects of the current system of securities legislation is its imposition on one party for injury actually caused by another.

The report also noted:

... the current system of joint and several liability creates coercive pressure for entirely innocent parties to settle meritless claims rather than risk exposing themselves to liability for a grossly disproportionate share of the damages in the case.

pour les vérificateurs. Les autres solutions que j'ai citées ne le permettront pas.

J'aimerais maintenant répondre à l'argument le plus souvent invoqué contre la responsabilité proportionnelle, à savoir que le demandeur doit à tout prix être indemnisé intégralement. En réaction à notre proposition, des représentants d'Industrie Canada ont exprimé des préoccupations à l'égard des demandeurs, citant deux rapports, celui de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, daté de 1988, et le rapport Burrows publié au Royaume-Uni à la fin de 1995. Je vous parlerai d'abord du premier rapport. Il sera question du second quand j'exposerai brièvement la situation au Royaume-Uni plus loin.

La Commission de réforme du droit de l'Ontario conclut dans son rapport qu'une réforme n'est pas nécessaire parce que le demandeur doit être indemnisé intégralement sans égard à la responsabilité de chacun des défendeurs. Cependant, cette justification, constatons-nous, ne s'applique pas quand il n'y a qu'un seul défendeur qui peut être insolvable, et les assemblées législatives ne sont pas sensibilisées à cette possibilité. Le problème, c'est que l'argument de la Commission de réforme du droit en faveur de la responsabilité solidaire est entièrement axé sur le demandeur et ne tient nullement compte des conséquences économiques plus vastes. Qui plus est, il ne reconnaît pas qu'il est dans l'intérêt public, selon nous, d'assurer des services de vérification de haute qualité.

Le rapport indique également qu'il n'existe pas de preuve empirique pour étayer la théorie selon laquelle la responsabilité solidaire est un facteur déterminant dans le fait qu'il est de plus en plus difficile de souscrire à une assurance-responsabilité. Cependant, depuis la publication du rapport il y a huit ans, les grandes sociétés comptables ont eu de plus en plus de mal à se faire assurer, comme vous le savez. Au moment de la publication du rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, on ne connaissait pas encore les nombreuses causes du problème.

D'autres pays ont étudié les questions de l'intérêt public et de l'équité par rapport à la responsabilité solidaire. À la fin de 1995, le Congrès américain a adopté un projet de loi sur la réforme des valeurs mobilières qui remplace la responsabilité solidaire par la responsabilité proportionnelle. De plus, 32 États ont soit aboli, soit modifié le principe de la responsabilité solidaire.

Le 28 novembre 1995, la commission mixte de la Chambre des représentants et du Sénat sur la réforme de la loi sur les valeurs mobilières a déposé son rapport qui décrit fort bien la question:

L'un des aspects les plus manifestement injustes du régime actuel des valeurs mobilières est le fait qu'une partie peut se voir imputée une responsabilité à l'égard d'un préjudice causé dans les faits par une autre partie.

Le rapport signale aussi ceci:

... à cause du régime actuel de la responsabilité solidaire, des parties totalement innocentes subissent des pressions coercitives pour régler à l'amiable des réclamations sans fondement plutôt que de s'exposer au risque d'être tenues d'acquitter une part carrément disproportionnée des dommages-intérêts en cause.

This is the point Mr. Gage was making.

While I recognize that the U.S. judicial system is different from the Canadian system, some of the least attractive aspects of their system are gradually being imported into Canada, for example, class actions and contingency fees, but they now have the protection at the national level in securities legislation of proportionate liability.

In Australia — and I feel I am preaching to people who have heard a lot more than I have more recently — their inquiry in 1994-1995, concluded:

... it is fair that a defendant's liability should be limited to the degree of fault, unaffected by matters beyond the defendant's control, —

The then government stated:

... we must deal with the potential for arbitrary and unfair findings against professionals such as auditors under the current joint liability rules.

In July 1996, pursuant to the inquiry's recommendations, the present Australian government released for public comment draft legislation replacing joint and several liability with proportionate liability in cases involving economic harm and financial loss.

The Department of Trade and Industry in the United Kingdom is considering a proposal by the accounting profession and others to replace joint and several with proportionate. Last year a report of a common-law team, headed by Professor Andrew Burrows, which was prepared for the British Law Commission, rejected the need to replace joint and several liability with proportionate liability. The Department of Trade and Industry is now in the process of analyzing responses following its request for comment.

Professor Burrows rejects the notion that the application of joint and several liability has now resulted in the substantial reduction in the availability of liability insurance. This view is contradicted by the Minet Group, the leading international insurance brokers, who have stated in their response to the Department of Trade and Industry that the concept of joint and several liability has resulted in:

... a virtual inability to obtain open market cover for the larger accountancy firms.

That is from a document dated May of 1996.

Furthermore, as noted in *The Financial Times* of London:

Shareholders, company directors and bankers yesterday backed a campaign by professionals to press the government into wholesale reform of the law of liability. Sixteen influential bodies — including the Institute of Directors, the National Association of Pension Funds, the London Investment Banking Association and leading accountancy bodies — signed a letter to Mr. Ian Lang, the Trade and Industry

C'est ce que M. Gage a fait valoir.

Je reconnais que le système judiciaire est différent aux États-Unis et au Canada, mais certains des aspects les moins attrayants du système américain s'implantent petit à petit au Canada, comme les recours collectifs et les honoraires conditionnels, mais les États-Unis assurent maintenant la responsabilité proportionnelle dans le cas des valeurs mobilières au niveau national.

En Australie, et je sais que je m'adresse à des gens qui ont entendu parler de la question beaucoup plus que moi récemment, l'enquête effectuée en 1994-1995 concluait:

... il est juste que la responsabilité du défendeur soit limitée au degré de sa faute, qu'elle ne soit pas affectée par des éléments qui échappent au contrôle du défendeur...

Le gouvernement a ensuite fait la déclaration suivante:

... nous devons nous occuper du fait que des professionnels comme les vérificateurs peuvent être victimes de verdicts arbitraires et injustes à cause du régime actuel de la responsabilité solidaire.

En juillet 1996, pour faire suite aux recommandations de l'enquête, l'actuel gouvernement australien a rendu public, pour commentaires, un projet de loi visant à remplacer la responsabilité solidaire par la responsabilité proportionnelle dans les affaires où des préjudices économiques et des pertes financières sont en cause.

Au Royaume-Uni, le ministère du Commerce et de l'Industrie étudie une proposition soumise par la profession comptable et d'autres professionnels dans le but de remplacer la responsabilité solidaire par la responsabilité proportionnelle. L'an dernier, une Common Law Team, dirigée par le professeur Andrew Burrows, pour le compte de la British Law Commission, a publié un rapport dans lequel elle juge inutile de remplacer la responsabilité solidaire par la responsabilité proportionnelle. Le ministère du Commerce et de l'Industrie est maintenant en train d'analyser les réactions qu'il a sollicitées à ce sujet.

Le professeur Burrows nie le fait qu'une diminution de la disponibilité de l'assurance soit liée à la responsabilité solidaire. Son point de vue est réfuté par le Groupe Minet, principal courtier d'assurance au monde, qui a indiqué dans sa réponse au ministère du Commerce et de l'Industrie que le principe de la responsabilité solidaire a entraîné:

... la quasi-impossibilité pour les grands cabinets d'experts-comptables d'obtenir une protection sur les marchés ouverts.

Je tire ces propos d'un document daté de 1996.

De plus, on pouvait lire dans *The Financial Times* de Londres:

Des actionnaires, des administrateurs de sociétés et des banquiers ont annoncé hier qu'ils appuyaient une campagne entreprise par des professionnels pour amener le gouvernement à modifier en profondeur le droit de la responsabilité délictuelle. Seize organismes influents, y compris l'Institute of Directors, la National Association of Pension Funds, la London Investment Banking Association et les principaux

Secretary, saying the present law was "flawed" and damaged the economy.

The U.K. business press, in general, has not accepted the Burrows report and has called for liability reform.

Since our last appearance before this committee, we have met with a wide range of individuals and groups on the issue of proportionate liability. We are not aware of any opposition from any of the groups we met with and, in fact, a number of prominent organizations have provided written endorsement of our proposal. They include: The Coalition for CBCA Reform, whose membership comprises 10 of the largest companies in Canada; the Investment Dealers Association of Canada; the President of the Toronto Stock Exchange; the Institute of Corporate Directors; the Financial Executives Institute Canada; the Ontario Teachers' Pension Plan Board, the largest public pension fund; the Institute of Chartered Secretaries and Administrators in Canada; and The Society of Management Accountants of Canada. Copies of all these letters will be found in an appendix to the written brief.

Of great significance to us, senior officials of the Consumers Association of Canada indicated they would not oppose our request for proportionate liability for all defendants involved in the issuance of financial information. They would, however, oppose any expansion of the proportionate liability policy into the field of product liability and personal injury, which is beyond the scope of our proposal. We have their authority to make that statement.

All of these organizations and individuals supported the CICA position as we have outlined. As well, representatives of the Quebec Order of Chartered Accountants met recently with Jean Martel, chairman the Quebec Securities Commission, concerning our proposal for proportionate liability. Mr. Martel has indicated that he is not opposed to the proportionate liability regime that we are proposing be incorporated into federal legislation.

Senators, if organizations as diverse and as thoughtful as these are prepared to endorse, in writing, our position, and other organizations are not opposed to what we are posing, we ask the question: Why can it not happen now? As noted, the issue of proportionate liability has been thoroughly researched. Extensive hearings were held by the United States Senate committee in the summer of 1993, which led to the conclusion by both the House and Senate, in separate deliberations, to move to proportionate liability.

In Australia a number of independent studies were produced supporting a move to proportionate liability. In the United Kingdom the pendulum has decidedly swung away from the Burrows non-solution to a momentum for changes to proportionate liability.

In Canada the CICA has been studying this since 1991. We first approached Industry Canada in the early fall of 1994 and have

organismes comptables, ont signé une lettre à l'intention de M. Ian Lang, ministre du Commerce et de l'Industrie, dans laquelle il est dit que la loi actuelle comporte des «lacunes» nuisibles à l'économie.

Dans l'ensemble, la presse commerciale britannique a rejeté le rapport Burrows et a réclamé une réforme de la responsabilité.

Depuis notre dernière comparution devant le comité, nous avons discuté de la responsabilité proportionnelle avec beaucoup de personnes et de groupes. À notre connaissance, aucun de ces groupes ne s'oppose à notre proposition et, en fait, un certain nombre d'organisations de premier plan l'ont appuyée par écrit. Citons notamment: la Coalition pour la réforme de la Loi sur les sociétés par actions, qui compte parmi ses membres 10 des plus importantes compagnies établies au Canada, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, le président de la Bourse de Toronto, l'Institut des administrateurs des corporations, l'Institut des dirigeants financiers du Canada, le Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, qui gère la plus importante caisse de retraite publique, l'Institut des secrétaires et administrateurs agréés au Canada et la Société des comptables en management du Canada. On trouvera copie de toutes ces lettres en annexe du mémoire.

Ce qui est très important pour nous, des hauts dirigeants de l'Association des consommateurs du Canada ont indiqué qu'ils ne s'opposeraient pas à notre demande visant l'application du principe de la responsabilité proportionnelle pour tous les défendeurs qui sont intervenus dans la publication d'informations financières. Ils s'opposeraient cependant à ce qu'on étende ce principe à la responsabilité du fait du produit et aux cas de préjudices corporels, ce qui déborde le cadre de notre proposition. Nous avons leur permission pour le dire.

Tous ces organismes et particuliers appuient la proposition que nous avons faite. De plus, des représentants de l'Ordre des comptables agréés du Québec en ont discuté récemment avec Jean Martel, président de la Commission des valeurs mobilières du Québec. M. Martel a indiqué qu'il ne s'oppose pas à ce que le régime de la responsabilité proportionnelle que nous proposons soit inscrit dans la loi fédérale.

Sénateurs, si des organismes aussi divers et aussi sérieux que ceux-là sont prêts à nous appuyer par écrit et que d'autres ne contestent pas notre proposition, nous nous demandons pourquoi on ne peut y donner suite. Comme on l'a signalé, le dossier de la responsabilité proportionnelle a fait l'objet de recherches approfondies. Au cours de l'été de 1993, un comité sénatorial américain a tenu des audiences d'envergure qui ont amené le Sénat et la Chambre des représentants à se prononcer en faveur du régime de la responsabilité proportionnelle.

En Australie, un certain nombre d'études indépendantes favorisent ce régime. Au Royaume-Uni, un mouvement en faveur du régime de responsabilité proportionnelle l'emporte maintenant sur le statu quo du rapport Burrows.

Au Canada, l'ICCA étudie cette question depuis 1991. Nous avons fait nos premières démarches auprès d'Industry Canada au

provided detailed information on the matters we have already raised to you.

Surely the problem, which is a worldwide problem, has been adequately studied and researched. Now is the time for action. The longer we wait the closer we will come to realizing the adverse consequences.

The Chairman: I would make one brief comment on Mr. Broadhurst's last comment and then ask one short question.

You point out in your brief, and you have stated that the issue has been thoroughly studied, and that all the options are known. You then go on to mention the fact that the U.S. legislators reached certain conclusions. It really takes me back to the question I asked Mr. Lusk at the end of his testimony when he said my observation was correct, namely, that ultimately the choice of the option one chooses is very much a public interest value judgment. I am not terribly persuaded by the fact that the values of the U.S. Senate or the U.S. House of Representatives ought to automatically become the same values we would apply in making a choice and, therefore, it seems to me we need to separate the question: Do we really know the full range of options available? from the issue of: What does a particular group of legislators in a particular country believe the public interest is? I think very reasonable people can differ on that second question. We can differ within the country. There can be partisan answers or non-partisan answers, but I am not persuaded by the fact that because other legislators have reached one conclusion it automatically follows that we ought to reach the same one. That is really an observation.

My question to you is relates to Senator Hervieux-Payette's question about LLPs, limited liability partnerships. It was pointed out that the upside of a limited liability partnership was that it prevented the partners from losing their personal assets, but it did not prevent the partnership, collectively, from going bankrupt. That immediately triggers in my mind Senator Hervieux-Payette's question, which is: Why should you be protected from going bankrupt any more than anybody else in business?

Mr. Broadhurst: Mr. Chairman, I think, first of all, you are correct, there is a public policy issue here related to the trade-off, which would be between keeping the plaintiff whole and not keeping the plaintiff whole, so we have no doubt about that. The issue we are raising — and you will have to make your decision on — is, if a major public accounting firm goes bankrupt, does it have any lasting effect on the availability of high quality auditing services? Our contention would be that that kind of an incident would cast considerable confusion within the auditing profession itself and a considerable lack of confidence in people about the future of being in the auditing profession. Our brightest people in the auditing profession have lots of opportunities to do other things.

début de l'automne 1994 et lui avons fourni des renseignements détaillés sur les questions dont nous avons déjà traité avec vous.

Il ne fait aucun doute qu'on a suffisamment étudié et analysé ce problème, qui est d'une portée mondiale. Le moment est venu d'agir. Plus nous attendons et plus nous courrons le risque que ces conséquences désastreuses se concrétisent.

Le président: J'aimerais commenter brièvement la dernière observation de M. Broadhurst, puis lui poser une dernière petite question.

Vous soulignez dans votre mémoire, et vous avez aussi déclaré que cette question a fait l'objet d'une étude approfondie et que toutes les options ont été envisagées. Puis, vous indiquez que les législateurs américains ont tiré certaines conclusions. Cela me ramène à la question que j'ai posée à M. Lusk à la fin de son témoignage, lorsqu'il a dit que mon observation était correcte, à savoir qu'au bout de compte l'option retenue s'appuiera sur ce qu'on considère être dans l'intérêt public. Je ne suis pas vraiment convaincu que notre choix doit s'appuyer automatiquement sur les mêmes valeurs que celles adoptées par le Sénat ou la Chambre des représentants des États-Unis. Par conséquent, il me semble que nous devons faire la distinction entre ces deux questions, la première étant: sommes-nous réellement au courant de toute la gamme des options disponibles et la deuxième étant: comment un groupe donné de législateurs dans un pays donné définit-il l'intérêt public? Je pense que des gens très raisonnables peuvent diverger d'opinion sur cette deuxième question. Les opinions peuvent diverger au sein du même pays. Certaines réponses peuvent dénoter un parti pris, d'autres pas. Je ne suis toutefois pas convaincu que nous devrions adopter automatiquement la même conclusion à laquelle sont arrivés d'autres législateurs. C'est simplement une observation.

J'aimerais vous poser une question qui se rapporte à celle que vous a posée le sénateur Hervieux-Payette à propos des sociétés en nom collectif à responsabilité limitée. On a indiqué que les sociétés à responsabilité limitée présentent l'avantage d'empêcher les associés de perdre leurs biens personnels sans toutefois empêcher la société, collectivement, de faire faillite. Cela me ramène immédiatement à la question du sénateur Hervieux-Payette: pourquoi devriez-vous être mieux protégés de la faillite que n'importe qui d'autre en affaires?

M. Broadhurst: Monsieur le président, je crois tout d'abord que vous avez raison lorsque vous dites qu'une question de principe intervient lorsqu'il s'agit de décider si l'intérêt de la partie lésée doit primer sur celui du défendeur, cela ne fait aucun doute dans notre esprit. La question que nous soulevons — et sur laquelle vous devrez vous prononcer — est la suivante: la faillite d'un important cabinet d'experts-comptables risque-t-elle de nuire de façon durable à la qualité du service de vérification? Pour notre part, nous estimons que ce genre d'incident créerait beaucoup de confusion au sein même de la profession et sèmerait le doute chez bien des gens à propos des possibilités d'avenir qu'offre la profession de vérificateur. Nos meilleurs éléments ont bien des possibilités de faire autre chose.

Second, we think it would create a degree of lack of confidence amongst the business public in the auditing profession. The very fact of one firm going bankrupt — we cannot say it will result in 5000 jobs being lost because somewhere in the game that work will get done — we feel will have a huge effect on the confidence inside the profession.

The Chairman: I must challenge on this point. I have enormous difficulty with a principle that seems to say that there is something so special about accounting that it is the one part of society that we cannot allow to go bankrupt when it seems to me a whole pile of people in a lot of other businesses run exactly the same risk all the time. I realize that, speaking as an accountant, you would regard it as undesirable, and it clearly is in the broad sense. Nobody likes to see anyone go under. I understand why it is undesirable conceptually, but I have some difficulty with the notion that a law should be changed based on the principle that one particular group in society is so important that it ought to be protected from going under.

Mr. Gage: Our concern is not about the risk of one of our firms going bankrupt as a consequence of large scale negligent work on our part where we are found to be 90 or 100 per cent to blame for the negligent act and, consequently, must incur damages of \$500 million. I am prepared to be at risk for that like any other business person. Our concern is that, so frequently, we are faced with insuring the risks of all the other co-defendants and, if our degree of culpability is only 5 per cent or 10 per cent I challenge whether or not it is appropriate, in the public interest, to confront us with bankruptcy when we have to pay the damages for the other co-defendants.

The Chairman: That is a totally separate argument than the one Mr. Broadhurst made.

Mr. Gage: That is correct.

The Chairman: Would this problem be nearly as serious had the accounting profession not, over the last 15 years, gone through all the mergers that reduced it to a very small handful of big players? I am not disputing that you did that for your own reasons, for good business reasons. I am only suggesting that, in a sense, you may be part of the source of the problem itself because if we had 500 accounting firms and one went under it would not be a major issue. If one of the big six goes under it is a problem. In a sense, having made a whole bunch of business decisions which you had absolutely every right to do and which were absolutely in your own interest, you are now saying that, in the course of doing that, you have created a problem which we ought to solve for you.

Mr. Gage: Mr. Chairman, I would suggest that the merging of the accounting firms was a major factor of the marketplace we have been serving. As the business community, the commercial enterprises themselves, have become far greater in size and in scope, and they have become global and multinational, they have at the same time demanded from us an inordinate amount of industry expertise and industry knowledge, inordinate amounts of specialized knowledge. We have had to bring technology to bear

Deuxièmement, nous croyons que cela réduirait la confiance du milieu des affaires dans la profession de la vérification. Le fait même qu'un cabinet fasse faillite — il nous est impossible de dire si cela entraînera la perte de 5 000 emplois parce qu'il faudra que le travail se fasse quand même — ébranlera à notre avis la confiance des membres de la profession.

Le président: Je dois contester ce point. J'ai beaucoup de difficulté à accepter que l'on parte du principe que la profession comptable est un secteur si exceptionnel de la société que nous devrions l'empêcher de faire faillite, alors qu'il me semble que bien d'autres entreprises courent constamment tout à fait le même risque. Je suis conscient qu'en tant que comptable, vous considérez que cela n'est pas souhaitable et de toute évidence ça ne l'est pas en règle générale. Personne n'aime faire faillite. Je comprends pourquoi cela n'est pas souhaitable mais je n'arrive pas à comprendre pourquoi il faudrait modifier une loi en fonction d'un principe voulant qu'un groupe particulier de la société est tellement important qu'il doit être protégé de la faillite.

M. Gage: Notre crainte, ce n'est pas que l'un de nos cabinets fasse faillite par suite d'une négligence généralisée de notre part où nous sommes trouvés responsables de 90 ou 100 p. 100 de l'acte de négligence et devons par conséquent payer des dommages de 500 millions de dollars. Je suis prêt à assumer ce risque comme n'importe quel autre homme d'affaires. Notre crainte, c'est qu'étant donné que nous sommes si souvent appelés à assurer les risques de tous les autres codéfendeurs, même lorsque notre part de responsabilité n'est que de 5 ou 10 p. 100, nous ne voulons pas être exposés, dans l'intérêt public, à la faillite lorsque nous sommes obligés de payer les dommages pour les autres codéfendeurs.

Le président: C'est un argument tout à fait distinct de celui avancé par M. Broadhurst.

M. Gage: C'est exact.

Le président: Ce problème serait-il aussi grave si la profession comptable n'avait pas, au cours des 15 dernières années, subi toutes ces fusions qui ont réduit la profession à une poignée de grands cabinets d'experts-comptables? Je reconnais que vous avez sans doute de bonnes raisons commerciales d'agir ainsi. Je veux simplement dire que vous êtes peut-être jusqu'à un certain point responsable en partie du problème, car si nous avions 500 cabinets d'experts-comptables et que l'un d'eux faisait faillite, cela ne serait pas un grave problème. Cependant, si l'un des six grands cabinets d'experts-comptables fait faillite, cela devient alors un problème. Après avoir pris toute une série de décisions d'affaires que vous étiez tout à fait en droit de prendre et qui était tout à fait dans votre intérêt, vous déclarez maintenant qu'en agissant ainsi, vous avez créé un problème que nous devrions régler pour vous.

M. Gage: Monsieur le président, j'aimerais préciser que la fusion des cabinets d'experts-comptables a été en grande partie dictée par les impératifs du marché que nous servons. Comme les entreprises commerciales ont elles-mêmes pris énormément d'expansion et sont devenues mondiales et multinationales, elles ont exigé de nous parallèlement énormément de compétences et de connaissances spécialisées. Nous avons dû nous adapter à la technologie pour assurer nos services. Tous ces changements ont

in the way we deliver services. All of these factors are in response to a changing corporate commercial marketplace which, quite frankly, a small accounting firm is not, in my judgment, capable of adequately serving today.

Senator Angus: One of my questions flows from the chairman's question on how the big six have come to be the big six. Let us take any one of your firms that you are or were affiliated with. Is there just one partnership worldwide? Is there just one legal entity, or a number of them? How does it work?

May I just add as a supplementary, in many of your briefs and submissions that have come to our attention you have used the word "auditing" as opposed to "accountancy". Is that something we should note specifically?

Mr. Rayner: With respect to the latter part of your question, it is with respect to audits, particularly of major large organizations which are capable of having major adverse economic problems and, therefore, impacts on the society, that the issue arises for us. The legal actions taken against the major public accounting firms, and for that matter smaller firms, in areas other than auditing service are not significant. It is in the area of audit that we face the great risk. That is why we are making reference to the audit function specifically.

With respect to the organization of the big six particularly but other major accounting firms that have international affiliations, typically there is an international association of national partnerships, and the national partnerships are owned by the partners within the country. Within Canada firm X has perhaps 300 or 400 Canadian partners who own the Canadian partnership, and that partnership itself has an association with other partnerships worldwide. In some cases there is an individual partner who is also a member of the international partnership, but in terms of legal separate entity status, the national partnerships tend to be the place where the legal lines are drawn.

Senator Angus: Let us take, by way of example, one of the cases you have told us about. A well-known firm in Canada and the U.S. did go into liquidation as a result of this chill that you have described so eloquently, Lavinthal and Horvath. I gather that they had a partnership in Canada and the U.S. and the case was heard in the states. By analogy you have mentioned four Canadian lawsuits that have attracted your attention. Was it the worldwide entity of Lavinthal Horvath that went under, if there was one? If not why not; and if so, why was it not only the U.S. branch that was affected?

Mr. Broadhurst: I can speak to that from personal experience. Lavinthal and Horvath went bankrupt in the United States only. There was, if you will recall, a Lavinthal and Horvath in Canada. They could no longer participate in the international market for auditing services without a major U.S. component which they lost when the bankruptcy occurred. The solution in Canada was to merge with one of the major firms. They could no longer service

été dictés par l'évolution du marché des entreprises et j'estime qu'il est désormais impossible pour un petit cabinet d'experts-comptables de servir adéquatement ce marché.

Le sénateur Angus: L'une de mes questions découle de celle posée par le président à propos de la façon dont se sont formés ces six grands cabinets d'experts-comptables. Prenons simplement l'un des cabinets auquel vous êtes ou avez été affilié. S'agit-il d'une seule société à l'échelle mondiale? S'agit-il simplement d'une entité juridique ou d'un certain nombre d'entités? Comment cela fonctionne-t-il?

J'aurais une autre question. Dans un grand nombre de vos mémoires et de vos présentations dont j'ai pris connaissance, vous utilisez le mot «vérification» plutôt que le mot «comptabilité». Est-ce un aspect dont nous devrions particulièrement tenir compte?

M. Rayner: En ce qui concerne la dernière partie de votre question, pour nous, le problème se pose surtout dans le domaine des vérifications, particulièrement les vérifications de grandes organisations, susceptibles d'avoir de graves conséquences sur le plan économique et donc sur la société. Les poursuites intentées contre les principaux cabinets d'experts-comptables et même contre des cabinets plus petits, dans des secteurs autres que la vérification, ne sont pas importantes. C'est dans le domaine de la vérification que nous sommes exposés au plus grand risque. C'est pourquoi nous parlons surtout de vérification.

En ce qui concerne la structure des six grands cabinets d'experts-comptables en particulier, mais d'autres cabinets importants qui ont des affiliations internationales, habituellement, il s'agit d'une association internationale de sociétés nationales et les sociétés nationales appartiennent aux associés du pays. Au Canada, le cabinet X compte 300 ou 400 associés canadiens à qui appartient la société canadienne et cette société même fait partie d'une association dont sont membres d'autres sociétés dans le monde. Dans certains cas, il est possible qu'un associé particulier soit membre de la société internationale mais ce sont habituellement les sociétés nationales qui possèdent le statut d'entités juridiques distinctes.

Le sénateur Angus: Prenons, par exemple, l'un des cas dont vous nous avez parlé. Un cabinet bien connu au Canada et aux États-Unis liquide ses affaires par suite de ce froid que vous avez décrit de façon si éloquente, Lavinthal et Horvath. Je suppose qu'ils étaient associés au Canada et aux États-Unis et que l'affaire a été entendue aux États-Unis. Vous avez mentionné quatre poursuites au Canada qui ont attiré votre attention. Est-ce l'entité mondiale de Lavinthal Horvath qui a fait faillite, s'il y a eu faillite? Dans la négative pourquoi, et dans l'affirmative pourquoi est-ce uniquement la filiale américaine qui a été touchée?

M. Broadhurst: Je peux uniquement parler d'après mon expérience personnelle. Lavinthal et Horvath a fait faillite uniquement aux États-Unis. Vous vous souviendrez qu'il existait un cabinet Lavinthal et Horvath au Canada. Il ne leur était plus possible de participer au marché international des services de vérification sans un important élément américain qu'ils ont perdu au moment de la faillite. La solution au Canada consistait à

their international clients. They did not have to contribute in any way to the settlement, they were a separate, legal partnership in Canada.

Senator Angus: If the decision in one of these big Canadian cases goes against one of the big six does it mean that whole worldwide empire of Coopers & Lybrand goes belly up?

Mr. Broadhurst: No.

Senator Angus: It is those individual Canadian partners who pay this terrible price?

Mr. Broadhurst: There have been attempts in the legal field to export the liability into another jurisdiction. My firm had a major case in Hong Kong a number of years ago and the first attack was to say that it was a case against the London firm in England because there were a lot more assets to come to grips with there. In spite of what we have told you, that does not mean there will be no attempts to jump international boundaries.

Senator Meighen: Suppose you participated in the work to some extent but the majority of the work was done in the U.S. and it was done negligently and there was a successful lawsuit with a huge award. Is it strictly an internal matter within your firm — given the fact that you say international partnerships tend to create fire walls — as to whether or not you will contribute to that award having been found partly at fault?

Mr. Gage: In those circumstances the cross border debates take place at two or three levels. First of all, it is not infrequent that plaintiff's counsel tries to establish reason to bring an action in both countries, as Mr. Broadhurst mentioned. Second, once the damage has been determined and the awards have been made, you then get down to the international firm itself and it then becomes an internal matter rather than a matter for the courts to decide. It happens at two levels. It happens at the legal level when claims are first being undertaken and then ultimately it has to be resolved internally if it involved a single country.

Mr. Broadhurst: This issue is of some considerable importance. For example, if you had a major case in Canada involving an international firm, the international firm may still have very good reason to want to be represented in Canada, so they may volunteer that we must keep these people afloat. We will pay a price to do that. These would be judgment business calls. Representation in some countries may be more important than in others.

Senator Angus: You described legislation being introduced in the U.S. which met with your approval. Did that extend to other professions or only to the auditing?

Mr. Broadhurst: My understanding it extended to all people dealing with financial information coming out of matters related to the securities legislation, so it would extend beyond the auditors to include directors and others.

fusionner avec l'un des grands cabinets. Ils ne pouvaient plus servir leurs clients internationaux. Ils n'ont absolument pas été obligés de contribuer d'aucune façon au règlement puisqu'il s'agissait d'une société légale distincte au Canada.

Le sénateur Angus: Si, dans l'une de ces importantes causes canadiennes, le jugement est prononcé contre l'un des six grands cabinets d'experts-comptables, cela signifie-t-il que l'empire mondial de Coopers & Lybrand s'écroule?

M. Broadhurst: Non.

Le sénateur Angus: C'est donc chaque associé canadien qui doit en payer le prix énorme?

M. Broadhurst: Les juristes ont essayé d'exporter cette responsabilité vers une autre sphère de compétence. Mon cabinet a eu une cause importante à Hong Kong il y a un certain nombre d'années et le premier argument présenté, c'est qu'il s'agissait d'une poursuite contre le cabinet de Londres en Angleterre, où les actifs étaient beaucoup plus importants. Malgré ce que nous vous avons dit, cela ne signifie pas qu'on n'essaiera pas de sauter par-dessus les frontières internationales.

Le sénateur Meighen: Supposons que vous participiez aux travaux dans une certaine mesure mais que la majorité du travail est effectuée aux États-Unis et qu'il y a une négligence. Un procès est intenté à l'issue duquel d'énormes dommages-intérêts sont adjugés. Comme votre cabinet a été jugé partiellement responsable, la décision de contribuer aux dommages sera-t-elle prise strictement à l'interne — puisque vous dites que les sociétés internationales ont tendance à établir des murs de protection entre elles?

M. Gage: Dans ce genre de circonstances, les débats frontaliers ont lieu sur deux ou trois plans. Tout d'abord, il n'est pas rare que l'avocat du plaignant essaye de trouver une raison pour intenter une poursuite dans les deux pays, comme M. Broadhurst l'a mentionné. Deuxièmement, une fois que les dommages ont été établis et adjugés, cela relève du cabinet international même et cela devient une question interne plutôt qu'une question à trancher par les tribunaux. Cela se produit sur deux plans, c'est-à-dire sur le plan juridique lorsqu'il y a une demande d'action et finalement, le règlement doit se faire à l'interne si un seul pays est mis en cause.

M. Broadhurst: Cette question est d'une grande importance. Par exemple, s'il y avait une affaire importante au Canada mettant en cause une entreprise internationale, l'entreprise internationale pourrait quand même avoir de très bonnes raisons de vouloir être représentée au Canada. Donc, on pourrait offrir de la maintenir à flot. Nous aurions alors à en payer le prix. Il s'agirait de décisions d'affaires. La représentation dans certains pays pourrait être plus importante que dans d'autres.

Le sénateur Angus: Vous décrivez des mesures législatives présentées aux États-Unis que vous approuvez. Est-ce qu'elles visent d'autres professions ou uniquement la vérification?

M. Broadhurst: Je crois comprendre que ces mesures visent tous ceux qui interviennent dans la publication d'information financière qui s'inscrit dans le cadre de la législation sur les valeurs mobilières. Donc, elles ne viseraient pas uniquement les vérificateurs mais aussi les administrateurs et d'autres intervenants.

Senator Angus: What about lawyers, engineers, architects or doctors?

Mr. Broadhurst: I believe it extended to lawyers in those cases.

Senator Angus: It would be in the securities context?

Mr. Broadhurst: Exactly.

Senator Angus: The underwriters I have talked to draw a distinction between your general legal liability, as accountants or lawyers or whatever, and your legal liability arising from functions performed in the securities business. Should we deal with these separately? I know, Mr. Broadhurst, you have considered all of the alternatives of the scenarios you have envisaged.

Mr. Broadhurst: We came at this because we saw a problem within our profession, and that has been pointed out to you by others. In seeking advice on how to address the problem, it was clear that, if we were named in a case involving public financial information there would be other defendants. Because the financial information originated with the company and its officers it probably was processed through the board either directly or indirectly. It may have involved a lawyer along the way. The advice we were given was that proportionate liability could not apply only to the auditors when other parties did not have it. Everybody involved in the case would have to have proportionate liability.

Senator Angus: In the various states, 38 of them I believe, that enacted legislation, was it all in the securities field?

Mr. Broadhurst: No.

Senator Angus: Did it cover their general negligence statutes?

Mr. Broadhurst: Of the 30-odd states that I mentioned in the United States I believe 10 or 12 have abolished joint and several liability across the board.

Senator Angus: As a legal concept?

Mr. Broadhurst: Right. The others, in individual statutory situations, not all relating to business matters in the sense of financial information, have decided there is a policy reason to depart from joint and several liability. This list is growing in that direction.

Senator Angus: Are you familiar with the concept of contributory negligence?

Mr. Broadhurst: To a degree. I must be careful with all these lawyers in the room.

Senator Angus: The concept of contributory negligence I am referring to is the one whereby, under a certain legal doctrine of contributory negligence, a plaintiff who is only 1 per cent at fault cannot recover at all. If it can be demonstrated by the defence that

Le sénateur Angus: Que se passe-t-il dans le cas des avocats, des ingénieurs, des architectes ou des médecins?

M. Broadhurst: Je crois que ces mesures s'étendent aux avocats dans ce genre de cas.

Le sénateur Angus: Ce serait dans le contexte des valeurs mobilières?

M. Broadhurst: Exactement.

Le sénateur Angus: Les assureurs auxquels j'ai parlé font une distinction entre votre responsabilité légale générale, à titre de comptables, d'avocats ou quoi que ce soit, et votre responsabilité légale découlant des fonctions exécutées dans le milieu des valeurs mobilières. Devrions-nous traiter ces deux aspects séparément? Je sais, monsieur Broadhurst, que vous avez envisagé toutes les options possibles.

M. Broadhurst: Nous sommes ici parce que nous avons constaté l'existence d'un problème au sein de notre profession, qui vous a d'ailleurs été signalé par d'autres personnes. En essayant d'obtenir des conseils sur la façon de régler ce problème, il était clair que si nous étions impliqués dans une poursuite concernant de l'information financière publique, nous ne serions pas les seuls défendeurs. Comme l'information financière provenait de la société et de ses dirigeants, elle aurait probablement été traitée par le conseil d'administration, directement ou indirectement. Un avocat serait peut-être intervenu au cours du processus. D'après les conseils qui nous ont été donnés, la responsabilité proportionnelle ne peut s'appliquer uniquement aux vérificateurs si les autres parties n'ont pas ce type de responsabilité. Il faut que toutes les personnes impliquées dans l'affaire aient une responsabilité proportionnelle.

Le sénateur Angus: Dans les divers États, 38 je crois, qui ont adopté ces mesures législatives, s'agissait-il dans tous les cas du secteur des valeurs mobilières?

M. Broadhurst: Non.

Le sénateur Angus: Est-ce que cela couvrirait leur loi sur le partage de la responsabilité?

M. Broadhurst: Parmi la trentaine d'États américains que j'ai mentionnés, je crois que 10 ou 12 ont aboli complètement la responsabilité solidaire.

Le sénateur Angus: En tant que principe juridique?

M. Broadhurst: C'est exact. Les autres, dans certaines situations juridiques individuelles ne concernant pas toutes des affaires commerciales où de l'information financière était en cause, ont décidé qu'il existait une raison d'intérêt public pour abandonner la responsabilité solidaire. Cette liste, qui devient de plus en plus longue, va dans ce sens.

Le sénateur Angus: Connaissez-vous la notion de négligence contributive?

M. Broadhurst: Jusqu'à un certain point. Je dois être prudent avec tous les avocats présents ici.

Le sénateur Angus: La notion de négligence contributive à laquelle je fais allusion signifie qu'un plaignant dont la part de responsabilité n'est que de 1 p. 100 n'a droit à aucun dédommagement. Si la défense arrive à prouver que le plaignant a lui-même

the plaintiff himself contributed to the tort or to the damages, even to the extent of 1 per cent, he losses all right to claim. I find that concept to be equally unfair. Over the years, in some Canadian jurisdictions, it has been abolished, in certain domains of law, but not all. When it has been abolished, proportionate liability has been found to make more sense but there is no uniformity. Would you comment on that?

Mr. Broadhurst: I think your previous witnesses would have a better answer to that. I do know that in contributory negligence if the plaintiff was in any way found to have contributed to the problem the plaintiff was without remedy. The changes that I am aware of have moved beyond that and the plaintiff can now still recover from the others except for his proportion of fault. The trend is now to give the plaintiff some rights, and this of course is one of the judicial situations which has changed, and that underpins the kind of change we are suggesting. That was a change to a situation which seemed unfair.

Senator Angus: This is my point. I started to get a sense of that as I was listening to the Canadian Bar Association submissions this morning. By the way, I have the feeling you do not agree with very much of what they said this morning; is that fair?

Mr. Broadhurst: No, I would not say that is fair.

There is obviously some work and sorting out still to do. We are putting forward a concept. If the concept is accepted, then there is still some work to do to deal with that concept. Our problem is with the time frame for that working.

The Chairman: When you say a "concept", we have talked about two separate concepts, I want to know which one you are talking about. One is the concept that joint and several is inequitable and therefore there clearly exists a real problem and something must be done about it. The other concept that you put on the table is really a solution to the first problem so it not really a concept. Your solution is proportionate liability. I am trying to understand whether you are seeking acceptance of the fact that there is a problem that needs to be rectified — and obviously you would like people to accept your solution — or whether, when you use the word "concept" you are referring to the problem as opposed to your solution. That is an important distinction in terms of where we go from here.

Mr. Broadhurst: I do not want to misstate our position. Our position was to have, as you suggested, the problem recognized but also, from the scope of the research that we have done and, seemingly, from the scope of research done by three other major jurisdictions, the basic answer seems to keep coming to proportionate liability or a variation of proportionate liability. When I say "concept", Senator Kirby, I really mean the two of those linked together.

Senator Angus: I was just leading up to suggesting that possibly this is a subject for the Law Reform Commission. There are so many ramifications involved. I appreciate the urgency, but a

contribué aux dommages, même si ce n'est que dans une proportion de 1 p. 100, il perd complètement son droit de recours en dommages. Je trouve ce principe injuste aussi. Avec les années, ce principe a été aboli dans certaines provinces canadiennes, dans certains secteurs du droit mais pas dans tous. On l'a aboli parce qu'on jugeait que la responsabilité proportionnelle avait plus de sens mais il y a un manque d'uniformité. Pourriez-vous commenter là-dessus?

M. Broadhurst: Je pense que vos témoins précédents pourraient mieux vous répondre que moi. Je sais qu'en ce qui concerne la négligence contributive, si on juge que le plaignant a contribué au problème, il n'aura aucun recours. À ma connaissance, les changements apportés permettent désormais au plaignant de récupérer les dommages auprès des autres défendeurs, sauf en ce qui concerne sa part de responsabilité. La tendance est désormais d'accorder certains droits au plaignant et c'est l'une des aspects qui a changé sur le plan judiciaire et qui sous-tend le type de changement que nous proposons. C'est un changement qui a été apporté à une situation qui semblait injuste.

Le sénateur Angus: C'est exactement où je veux en venir. C'est ce que j'ai commencé à me dire en écoutant le témoignage des représentants de l'Association du Barreau canadien ce matin. En passant, j'ai l'impression que vous n'êtes pas tellement d'accord avec ce qu'ils ont dit ce matin. Est-ce que ma remarque est juste?

M. Broadhurst: Non, pas vraiment.

Il y a manifestement encore du travail à faire. Nous proposons un principe. S'il est accepté, il restera du travail à faire pour y donner suite. Notre problème, c'est le délai dans lequel se fera ce travail.

Le président: Nous avons parlé de deux concepts distincts et j'aimerais savoir duquel vous parlez. Selon le premier concept, la responsabilité solidaire est inéquitable, ce qui pose par conséquent un véritable problème qu'il faut régler. Le deuxième concept que vous présentez est en fait une solution au premier problème; ce n'est donc pas vraiment un concept. La responsabilité proportionnelle est la solution que vous proposez. J'essaie de comprendre si vous voulez que l'on admette qu'un problème se pose effectivement et qu'il faut le régler — et évidemment, vous aimeriez que l'on accepte votre solution — ou si, lorsque vous utilisez le mot «concept», vous voulez parler du problème par opposition à votre solution. Cette distinction est importante pour la suite des débats.

M. Broadhurst: Je ne veux pas rapporter incorrectement notre point de vue. Comme vous le dites, nous voulons que le problème soit reconnu en tant que tel; par ailleurs, d'après toutes les recherches que nous avons faites et apparemment, d'après toutes celles effectuées par les trois autres grandes compétences, c'est la responsabilité proportionnelle, ou une variante de celle-ci, qui semble être la réponse privilégiée. Lorsque je parle de «concept», monsieur le sénateur, je veux vraiment parler de ces deux aspects qui sont liés l'un à l'autre.

Le sénateur Angus: J'allais dire que cela pourrait faire l'objet d'une étude par la Commission de la réforme du droit. Il y a tellement de ramifications en jeu. Je reconnais l'urgence de la

change today, unfortunately, will not affect any of the water that has gone under the bridge.

Mr. Rayner: I was very impressed by Alison Manzer's view that the matter could be well studied and dealt with within a time period of about three months. That, I suggest, is a much more reasonable and realistic time frame given the urgency of the problem than submitting it to a law reform commission whose track record in terms of delivery of briefs is somewhat longer than three months.

Senator Angus: I wanted to know just how the Burrows commission got off track, in your submission, so much and whether or not it was the recent decision in the case of *ADT v. BDO Binder Hamlyn* with which you must be familiar, that changed the outlook in the U.K.

Mr. Broadhurst: I would say that the decision in the *Hamlyn* case to which you have referred, coincided with the release of the Burrows report. It brought to the fore the potential for a reasonably major firm in the United Kingdom going bankrupt. There was an award. I presume that decision is being appealed and that there are ongoing negotiating with plaintiffs and so on. However, if such an award is upheld, individual partners would be likely to face bankruptcy. It focused attention on the whole problem just at the time of the Burrows report. I would say that Burrows has not kept up with the reality of the times. We had the Ontario Law Reform Commission report which was eight years ago. Burrows seemed to be looking at it in the time frame of the Law Reform Commission of Ontario when the business considerations were different. However, that is just a personal view, sir.

Senator Angus: This is interesting because the Australian gentleman we spoke to on Monday evening not only referred to the Ontario Law Reform Commission but also to those in Alberta and B.C. and they had taken those decisions into consideration in coming to the opposite conclusions that Burrows did.

Mr. Broadhurst: One of their studies is very complete. You are correct, they examined the Ontario Law Reform Commission report and they speak to it in their report. They also considered the one from B.C., the one done in Alberta, as well as one done in Ireland. They went through a whole range of commissions that had studied this subject and, yet, they came out with proportionate liability.

Senator Meighen: Are you satisfied, gentlemen, that everything has been done that can be done vis-a-vis the insurance market? Did you delve into that as much as you could before you came to the conclusion that coverage is just not available above a certain amount and/or that the costs are prohibitive.

Mr. Gage: Senator, in seeking to obtain and place our insurance every year my own firm, and I believe all of the big six, use Minet, the global brokerage company we have referred to. It is their task, on our behalf, to search out the international market for underwriters that are prepared to provide us with cover.

question, mais un changement apporté aujourd'hui ne changera malheureusement pas ce qui s'est passé jusqu'ici.

M. Rayner: Mme Alison Manzer est d'avis que cette affaire pourrait bien être étudiée et réglée en l'espace de trois mois environ; je trouve cela fort intéressant; en effet, je pense qu'il est plus raisonnable et réaliste de procéder de la sorte, compte tenu de l'urgence du problème, au lieu d'en saisir une commission de réforme du droit dont on sait bien que les travaux prennent toujours un peu plus que trois mois.

Le sénateur Angus: Je voulais savoir pourquoi la Commission Burrows n'a pas traité adéquatement de la question, ainsi que vous le dites dans votre mémoire, et si ce n'est pas la récente décision dans l'affaire *ADT c. BDO Binder Hamlyn* que vous devez connaître, qui a modifié les enjeux au Royaume-Uni.

M. Broadhurst: Je dirais que la décision dans l'affaire *Hamlyn* dont vous faites mention a coïncidé avec la publication du rapport Burrows. Elle a mis en évidence la possibilité qu'un cabinet raisonnablement important au Royaume-Uni puisse faire faillite. Des dommages-intérêts ont été accordés. J'imagine que cette décision fait l'objet d'un appel et que les négociations se poursuivent avec les demandeurs, et cetera. Toutefois, si ces dommages-intérêts sont confirmés, les associés particuliers feront probablement faillite. Cette décision a attiré l'attention sur tout ce problème juste au moment de la publication du rapport Burrows. Je dirais que ce rapport ne tient pas compte des réalités. Le rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario a été publié il y a huit ans. Il semble que le rapport Burrows ait envisagé la situation comme à l'époque de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, lorsque la situation des entreprises était différente. Toutefois, ce n'est là qu'un point de vue personnel, monsieur.

Le sénateur Angus: C'est intéressant, parce que les représentants de l'Australie auxquels nous avons parlé lundi soir ont non seulement fait mention de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, mais aussi de celles de l'Alberta et de la Colombie-Britannique; ils ont pris ces décisions en compte et en sont arrivés à des conclusions opposées à celles de Burrows.

M. Broadhurst: Une de leurs études est très complète. Vous avez raison de dire qu'ils ont examiné le rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario dont ils parlent dans leur propre rapport. Ils ont également examiné celui de la Colombie-Britannique, celui de l'Alberta, ainsi que celui de l'Irlande. Ils ont examiné les rapports de tout un éventail de commissions qui avaient étudié ce sujet et effectivement, ils en sont arrivés à la responsabilité proportionnelle.

Le sénateur Meighen: Pensez-vous, messieurs, que tout a été fait par rapport au marché de l'assurance? Avez-vous approfondi la question autant que vous le pouviez, avant d'arriver à la conclusion que la couverture n'est tout simplement pas disponible au-delà d'un certain montant et que les coûts sont prohibitifs.

M. Gage: Monsieur le sénateur, mon propre cabinet et je crois, les six plus importants, ont recours à Minet, maison de courtage internationale dont nous avons parlé. Cette maison doit, en notre nom, chercher sur le marché international des assureurs qui sont prêts à nous assurer. La couverture commerciale est disponible.

Commercial coverage is available. As I said, we range between 25 and 50 per cent. In recent years, Minet has been unable to find an underwriter that would be prepared to offer us a complete blanket policy, that is, from the ground up. What they typically are able to do — and I can only speak for my firm at this point because we do not exchange details among the big six — is approach us each year with a handful of soft offers from underwriters offering to provide cover for us in a band of somewhere between \$40 million and \$60 million. They will offer to provide cover, but they will not offer to cover the whole loss. They say they will cover two-thirds of it and then they will provide some kind of a premium proposition.

We, as I say, have been unable, through the services of Minet and our own enquiries, to find anybody who will give us comprehensive insurance or give us what might be called "catastrophe" coverage beyond the U.S. \$150 million to which I have made reference.

Senator Meighen: Is Minet the broker that your profession or your firm has dealt with most often?

Mr. Gage: Both my firm and the big six collectively have dealt with Minet who obviously specialize. They are not underwriters, they are brokers.

Senator Meighen: I think you have referred to this and certainly information I have indicates that, in terms of the top eight, the staff component level has gone down about 12 per cent since 1989.

Mr. Gage: That rings a bell, yes.

Senator Meighen: Is that, in your view, because of the chill or a complexity of reasons, or are you just becoming much more efficient with technological tools?

Mr. Gage: I would say that there are several principal factors which have brought that about. One, the big six have done some considerable re-engineering in their audit process and in their audit approaches. They have been seeking out more efficiency and effectiveness. Two, we have been making major investments in technology and harnessing technology very broadly into the audit delivery process. Three, there has been an absolute shrink in the size of the auditing market in Canada, which has been caused by a number of factors. There has been, obviously, a prolonged recession which has seen a lot of business failures, business combinations and, most recently, amendments to the CBCA in mid-1994 which eliminated the statutory audit requirement for most privately held companies. There have been at least three factors.

Senator Meighen: In your conclusion, the first thing you ask of us, is that we consider amending the CBCA. As I understand it, that will cover any firm incorporated under the CBCA. That is the entire field by any stretch of the imagination, is it not?

Mr. Broadhurst: Our submission on the CBCA is partly related to a couple of phrases in the now existing white paper on financial institutions legislation, which says that this issue of auditor liability was being raised but it is being dealt with in

Comme je le disais, nous nous situons entre 25 et 50 p. 100. Ces dernières années, Minet n'a pas été en mesure de trouver un assureur prêt à nous offrir une police d'assurance générale complète, c'est-à-dire, de bas en haut. En général — et je ne peux parler que de mon propre cabinet pour l'instant, car nous n'échangeons pas de tels détails entre les six — cette maison de courtage nous propose chaque année des offres timides de la part d'assureurs qui proposent de nous couvrir entre 40 et 60 millions de dollars. Ils offrent une couverture, mais n'offrent pas de couverture complète. Ils disent qu'ils peuvent nous assurer aux deux tiers et ensuite, ils nous font un genre de proposition de prestige.

Comme je le dis, nous n'avons pas été en mesure, que ce soit par l'entremise de Minet ou par nos propres recherches, de trouver une société qui nous donne une assurance tous risques ou ce que nous pourrions appeler une couverture en cas de catastrophe, au-delà des 150 millions de dollars américains dont j'ai déjà parlé.

Le sénateur Meighen: Est-ce que Minet est le courtier auquel votre profession ou votre cabinet fait appel le plus souvent?

M. Gage: Mon cabinet et les six font collectivement affaire avec Minet qui est spécialisé dans ce domaine. Ce ne sont pas des assureurs, mais des courtiers.

Le sénateur Meighen: Je pense, ainsi que vous en avez déjà parlé, et d'après les renseignements dont je dispose que, pour ce qui est des huit, les effectifs ont diminué de 12 p. 100 environ depuis 1989.

M. Gage: Cela me dit quelque chose, effectivement.

Le sénateur Meighen: Est-ce à votre avis en raison du refroidissement ou de toute une série de raisons complexes ou devenez-vous tout simplement plus efficaces au plan technologique?

M. Gage: Je dirais que cette situation s'explique par plusieurs facteurs principaux. Tout d'abord, les six ont procédé à une réingénierie considérable de leur processus et de leurs approches en matière de vérification. Ils ont recherché une plus grande efficacité. Deuxièmement, nous avons beaucoup investi dans la technologie et l'exploitons très largement dans le processus de vérification. Troisièmement, la taille du marché de la vérification au Canada a diminué de manière absolue en raison de plusieurs facteurs. Nous avons évidemment connu une récession prolongée avec beaucoup d'échecs d'entreprises, de fusions d'entreprises et, plus récemment au milieu de 1994, des modifications ont été apportées à la LCSA, ce qui a éliminé l'obligation de vérification réglementaire pour la plupart des sociétés fermées. Il y a donc trois facteurs au moins.

Le sénateur Meighen: Dans votre conclusion, vous nous demandez en premier lieu d'envisager de modifier la LCSA. Si je comprends bien, cela viserait toute société constituée en vertu de cette loi. Si je ne m'abuse, c'est tout le domaine qui serait visé, n'est-ce pas?

M. Broadhurst: Notre proposition au sujet de la LCSA est en partie reliée à une ou deux phrases qui figurent dans le Livre blanc sur les institutions financières selon lesquelles cette question de responsabilité de vérificateur a été soulevée, mais qu'elle est

another forum. We raised the issue with Industry Canada and then with Finance and we were told that one or other would take carriage of the issue. It turns out that you received a direction from Minister Manley to look into this issue as well as others.

Our understanding is, if you decided to move forward with legislation along the lines or any related lines that we are suggesting, that the likelihood would be that similar legislation would be picked up in the financial institutions, that the process would not be repeated, and that you would be going through the process for both departments. That is our understanding.

Most suits are not likely to be against CBCA companies, they will more likely stem from financial institution situations.

Senator Meighen: You mentioned the U.S. and the fact that, of those 38 states, 11 had come to the outright abolition of joint and several. Has there, to your knowledge, been any particular forum shopping going on down there? Perhaps Mr. Gage's firm should incorporate in one of those states that has outlawed joint and several. If you incorporated or set up your headquarters there, would that not afford some protection that you do not get elsewhere?

I am really asking whether, to your knowledge, there has been forum shopping?

Mr. Gage: I am not sure how complete an answer I can give you on this. I understand that in the United States that there has been or it is expected that there will be forum shopping with respect to where the bankrupt company was incorporated, where the work was conducted, where the securities were taken to market, any hook that can be gotten by a plaintiff to assert a claim in a state which still enjoys joint and several liability.

Senator Kelleher: In giving your various reasons why you feel it is in the public interest that you be relieved of this joint and several liability and perhaps go to proportionate liability, you talk about the effect that it can have on business confidence or doing business or investing in a country. I agree with you on that point, I think it would. However, having said that and agreeing with you, are you aware of any evidence or studies which would back up that statement or prove to some degree the accuracy of that assumption? It would be helpful to us in our studies if we were aware of those kinds of studies.

Mr. Broadhurst: I think, senator, that some might describe our case as a "prospective" case. If we were sitting before you today and one of the big six had gone bankrupt, we would be able to answer that question with a great deal of assurance. We hope that we do not have to wait for that to happen to answer your question. There is no evidence other than anecdotal comments, but there is evidence of what would happen. The Lavinthal bankruptcy in the United States involved the seventh largest firm. It was not quite of the scope of the six larger firms. There is a big six and then there is a second tier. It was the largest of the second tier. I do not think we can bring to your attention evidence of exactly what would happen from the one major bankruptcy that we can point to and, as I said earlier, our fear is that we do not want to be able to bring

traitée ailleurs. Nous avons posé la question à Industrie Canada et aux Finances et on nous a répondu que ce serait l'un ou l'autre de ces ministères qui s'occuperait de la question. Il s'avère que le ministre Manley vous a demandé de vous pencher sur cette question, entre autres.

D'après ce que nous comprenons, si vous décidez de prendre nos propositions en compte pour ce qui est de cette mesure législative, il est probable que la même loi s'appliquera aux institutions financières, que le processus ne sera pas recommencé et que vous ferez cette étude pour les deux ministères. C'est ce que nous comprenons.

La plupart des poursuites ne seront probablement pas intentées contre des sociétés visées par la LCSA, mais plutôt contre des institutions financières.

Le sénateur Meighen: Vous avez parlé des États-Unis et du fait que sur 38 États, 11 ont opté pour l'abolition pure et simple de la responsabilité solidaire. Y a-t-il eu, à votre connaissance, des cas de «forum shopping» dans ce pays? Peut-être que le cabinet de M. Gage devrait se constituer en société dans l'un des États qui a aboli la responsabilité solidaire. Si vous vous installiez dans un de ces États comme société constituée, cela ne vous permettrait-il pas d'avoir la protection que vous n'obtenez pas ailleurs?

Je demande en fait si, à votre connaissance, il y a eu des cas de «forum shopping»?

M. Gage: Je ne suis pas sûr de pouvoir vous donner une réponse complète. D'après ce que je sais, on s'attend aux États-Unis à des cas de «forum shopping» — il y en a déjà eu — en ce qui a trait à l'endroit où la société en faillite était constituée, à l'endroit où le travail a été fait, à l'endroit où les valeurs mobilières ont été mises sur le marché; en fait tous les moyens qu'un demandeur pourrait utiliser pour faire valoir ses droits dans un État qui accepte encore la responsabilité solidaire.

Le sénateur Kelleher: Lorsque vous nous expliquez pourquoi, à votre avis, il y va de l'intérêt public que l'on supprime cette responsabilité solidaire et que l'on opte peut-être pour la responsabilité proportionnelle, vous parlez de l'effet que cela peut avoir sur la confiance des entreprises ou sur les affaires ou les investissements dans un pays. Je conviens avec vous que cela aurait un effet. Ceci étant dit, savez-vous si des études qui appuieraient un tel point de vue ou prouveraient jusqu'à un certain degré l'exactitude d'une telle hypothèse ont été faites? Il nous serait utile de savoir s'il existe de telles études.

M. Broadhurst: Je crois, sénateur, que notre cas pourrait être qualifié de «possible». Si nous nous trouvions devant vous aujourd'hui et que l'un des six ait fait faillite, nous pourrions répondre à cette question sans hésiter. Nous espérons que nous n'aurons pas à attendre que cela se produise pour répondre à votre question. Il n'y a pas de preuves, mis à part quelques anecdotes, mais on sait ce qui se passerait. Aux États-Unis, la faillite Lavinthal a touché le septième cabinet. Ce n'est pas un cabinet aussi important que les six. Il y a les six et ensuite un deuxième niveau. Cette compagnie était le cabinet le plus important du deuxième niveau. Je ne pense pas que nous puissions vous indiquer exactement ce qui se passerait à la suite d'une faillite importante et, comme je le disais plus tôt, nous ne voulons pas en

evidence to you by having a bankruptcy occur because it is our fear that the evidence would not be what you would like to see in the sense of confidence and things of that nature.

Senator Kelleher: We have been talking a lot about the inability of large accounting firms today to secure insurance coverage. In order that this will be a balanced investigation or study we must hear the evidence of the brokers. I do not think you will disagree with that. The name of one brokerage firm was mentioned this morning, and I am sure there are others. Assuming we go ahead, it would be helpful if you could supply us with a list of brokers, insurance companies or others who we might consider calling as witnesses in this area.

Mr. Gage: I, of course, did not come prepared to do that this morning. We would be more than happy to provide that to you.

Senator Kelleher: That would be helpful.

Senator Angus: Recently I was provided with a copy of By-law 701 of the CICA which calls for mandatory insurance of members of your profession. Indeed, I believe a document has been sent around to the members indicating the availability of insurance. I would be happy to give you a copy. It outlines the various coverages available in Canada. On the face of it I would assume it is applicable to the small practitioner. Is this document designed to head off somebody who might question you when you say that there is no insurance for you? Your own association is saying it is mandatory that every CA shall have professional liability insurance. You outline the coverage and the cost.

Mr. Rayner: Senator Angus, I think the mandatory insurance by-law you are referring to is probably the by-law of one of the provincial institutes of chartered accountants which established these rules. In fact, Ontario has just recently done just that: passed a rule for mandatory insurance.

In terms of the coverage available, et cetera, the CICA, through AICA, the Association of Insured Chartered Accounts, acts as a broker to assist its members in the small end of the market to obtain insurance. It is actually underwritten at the moment by Zurich Insurance, but that insurance is limited to coverage of up to \$10 million and in most cases it is providing coverage of in the order of \$1 million for small accounting firms. Those underwriters on that particular plan will not provide coverage for the big six or any of the larger firms that are in the second tier to which Mr. Broadhurst referred earlier. They are simply not willing to take those risks at all.

Senator Angus: This document I have refers to AICA, to Mr. Crandell, and it refers to Zurich and other brokers in Canada. When people say that insurance readily available to you, undoubtedly you will agree, adding that this is not what your issue is about.

fait vous indiquer ce qui se passerait en provoquant une faillite, car nous craignons que vous ne seriez pas satisfait des résultats que cela donnerait au chapitre de la confiance et autres facteurs de cette nature.

Le sénateur Kelleher: Nous avons beaucoup parlé du fait que les grands cabinets d'experts-comptables ne peuvent pas obtenir aujourd'hui de couverture d'assurance. Pour que notre examen ou notre étude soit équilibrée, nous devons entendre les témoignages des courtiers. Je ne pense pas que vous soyez en désaccord sur ce point. Le nom d'une maison de courtage a été cité ce matin, et je suis sûr qu'il en existe d'autres. En supposant que nous poursuivions notre étude, il serait utile que vous nous fournissiez une liste de courtiers, de compagnies d'assurance ou d'autres intervenants que nous pourrions envisager d'inviter à titre de témoins.

M. Gage: Je n'ai bien sûr pas apporté une telle liste ce matin. Nous serions très heureux de vous en fournir une.

Le sénateur Kelleher: Ce serait utile.

Le sénateur Angus: J'ai récemment reçu copie du règlement 701 de l'ICCA qui exige que les membres de votre profession souscrivent une assurance. En fait, je crois qu'un document a été envoyé aux membres indiquant que l'assurance était disponible. Je serais heureux de vous en remettre une copie. Il décrit les diverses couvertures disponibles au Canada. À première vue, j'imagine que cela s'applique aux petits professionnels. Est-ce que ce document vise à arrêter au passage toute personne qui pourrait mettre en doute ce que vous affirmez, lorsque vous dites qu'il n'y a pas d'assurance pour vous? Votre propre association déclare qu'il est obligatoire que chaque comptable agréé ait une assurance de responsabilité professionnelle. Vous décrivez la couverture et le coût.

M. Rayner: Monsieur le sénateur, je crois que le règlement relatif à l'assurance obligatoire dont vous faites mention est probablement le règlement de l'un des instituts provinciaux des comptables agréés. En fait, l'Ontario a récemment adopté un règlement relatif à l'assurance obligatoire.

En ce qui concerne la couverture disponible, et cetera, l'ICCA, par l'entremise de l'AICA, l'Association des comptables agréés assurés, agit à titre de courtier pour aider les petits cabinets qui font partie de ses membres à obtenir de l'assurance. En ce moment, l'assurance est offerte par la Zurich Compagnie d'Assurances, mais elle est limitée à une couverture de 10 millions de dollars au maximum et, dans la plupart des cas, correspond à une couverture de l'ordre d'un million de dollars pour les petits cabinets d'experts-comptables. Dans le cadre de ce régime particulier, ces assureurs n'offrent donnent pas de couverture aux six ou à tout autre grand cabinet qui se trouve dans le deuxième niveau dont a parlé M. Broadhurst plus tôt. Ils ne sont tout simplement pas prêts à prendre ces risques.

Le sénateur Angus: Le document que j'ai en main parle de l'AICA, de M. Crandell ainsi que de Zurich et d'autres courtiers au Canada. Lorsque l'on dit que l'assurance est facilement disponible pour vous, vous en convenez sans aucun doute, ajoutant que ce n'est pas là la question.

Mr. Rayner: Quite frequently, the senior partners of the big six firms say they would be delighted to buy insurance from Zurich and AICA, but they are simply not prepared to cover those risks.

Senator Angus: Obviously there must be a lot of folklore around about insurance, and what is said probably depends on the latest decision of a big jury trial or what settlements are being made and what capacity there is in the market. Deloitte's R&R program has now been successfully completed with the exception of few Canadian recalcitrant names. The capacity, I understand, is there but I do not understand to what degree it is restricted in the case of the big six in particular, and maybe numbers 7 to 11?

Mr. Gage: I am sorry, senator, I am not sure what your last reference was to numbers 7 to 11?

Senator Angus: I understand our problem really relates to the big six and maybe a few other large CA firms who are involved in mega deals and who are potentially exposed to mega lawsuits, in which case, if they lose jointly and severally will likely apply. You could be in big trouble and you want to head this off at the pass to ensure the availability of expertise such as your firms provide in the future. That is my understanding.

Mr. Gage: Well, again, with respect to the big six, obviously the capacity or the availability moves up and down with the circumstances of the industry and with the market. My experience indicates there has been some very modest increase in capacity in the last two or three years. The real question that I do not have an answer to today because it is prospective, is to what degree will the capacity improve over the next few years to enable a big six firm to totally insure in the commercial market? That depends on how the underwriters want to use their capacity and how they judge their risks.

The concern, as I understand, of the major underwriters is, first, the ultimate magnitude of claims which, as you know, are sometimes in the hundreds of millions or over a billion dollars, and second, the uncertainty with respect to who can bring a claim, co-defendants, and whose risk you are actually covering. As long as there are those uncertainties, my understanding is that makes the underwriting community very nervous to get back into our market to any considerable extent.

In the 1980s I am told that the worldwide insurance industry — and I cannot verify this — the international commercial insurance industry, lost approximately U.S. \$3 billion on the worldwide accounting profession through insurance underwriting. In other words, the premiums we paid collectively over the course of the '80s, and it may have included the '70s, I am not sure, were U.S. \$3 billion less than the actual awards, losses and defence costs that were laid out by the underwriters. That has apparently made them very nervous to re-enter the market.

M. Rayner: Très souvent, les associés principaux des six déclarent qu'ils seraient ravis d'acheter de l'assurance à Zurich et à l'AICA, mais ces entités ne sont tout simplement pas prêtes à couvrir de tels risques.

Le sénateur Angus: De toute évidence, il doit y avoir beaucoup d'histoires au sujet de l'assurance et ce qui se dit dépend probablement de la dernière décision prise dans le cadre d'un grand procès devant jury ou des ententes qui sont conclues ainsi que de la capacité sur le marché. Le programme R&R de Deloitte est maintenant terminé avec succès à l'exception de quelques noms canadiens récalcitrants. Si je comprends bien, la capacité existe, mais je ne comprends pas dans quelle mesure elle est restreinte dans le cas des six en particulier, et peut-être des 7 à 11?

M. Gage: Je suis désolé, monsieur le sénateur, je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire par les 7 à 11.

Le sénateur Angus: D'après ce que je comprends, le problème qui se pose vise en fait les six et peut être quelques autres grands cabinets de comptables agréés qui participent à des méga-affaires et qui courent potentiellement le risque de méga-procès; s'ils perdent ces procès, c'est probablement la responsabilité solidaire qui sera retenue. Vous pourriez avoir de gros problèmes et vous souhaiteriez donc arrêter tout ceci au passage pour être sûr que l'expertise dont vous faites profiter vos clients aujourd'hui subsiste à l'avenir. C'est ce que je comprends.

M. Gage: En ce qui concerne les six, il est évident que la capacité ou la disponibilité change selon l'état de l'industrie et du marché. D'après mon expérience, la capacité a très légèrement augmenté ces deux ou trois dernières années. En fait, la véritable question à laquelle je ne peux pas vraiment apporter de réponse aujourd'hui, car elle relève du futur, est la suivante: dans quelle mesure la capacité s'améliorera-t-elle au cours des prochaines années pour permettre à un cabinet des six d'être complètement assuré sur le marché commercial? Cela dépend de la façon dont les assureurs veulent utiliser leur capacité et de la façon dont ils évaluent leurs risques.

Autant que je sache, les grands assureurs s'inquiètent tout d'abord de l'ampleur des réclamations qui, comme vous le savez, se chiffrent parfois dans les centaines de millions de dollars ou dépassent le milliard de dollars, et deuxièmement, de l'incertitude à propos des poursuivants, des codéfendeurs et des clients qu'ils assurent. Tant que ces incertitudes subsisteront, les assureurs auront toujours beaucoup d'appréhension à revenir sur notre marché.

Dans les années 80, on m'a dit que l'industrie internationale de l'assurance — je ne peux le vérifier — l'industrie internationale de l'assurance commerciale a perdu près de trois milliards de dollars américains pour la profession d'experts-comptables dans le monde entier. En d'autres termes, les primes que nous avons payées collectivement dans les années 80, et il se peut que cela ait inclus les primes des années 70, je n'en suis pas sûr, équivalaient à trois milliards de dollars américains moins les dommages-intérêts, pertes et coûts de défense supportés par les assureurs. C'est à cause de cela qu'apparemment ils ont beaucoup d'appréhension à revenir sur le marché.

Senator Angus: I appreciate that it is expensive. We will hear what the underwriters and the brokers have to say, but if there is a market, and let us not decide today whether or not there is one or not, the costs would be prohibitive for people at the high end.

Are there other issues quite apart from insurance? Does your case remain strong if we take the insurance issue off the table?

Mr. Rayner: Obviously, insurance is an important factor in the whole case. Our position is that we want to create a legal system in which fairness and equity apply to all people who might be involved as professional advisers in corporate decision making per se. We would argue that, if there are improvements in the insurance market, that is good. Frankly, our position and belief is that there will not be improvements in the insurance market until the issue of fair proportion or fairness of awards of damages, et cetera, is found through a new, changed system of legal liability, and proportionate liability is clearly a preference in terms of the insurance industry people to whom we have talked. They see that as a way in which they can reconsider entering the market again.

Mr. Gage: If I could just supplement that response, senator, I do not know that joint and several is necessarily the only answer. There may be other ways that this can be solved. The problems are, first of all, the enormous magnitude of the claims, \$1 billion or \$1.5 billion. The second problem is that the auditor particularly faces, effectively, having to ensure the risk of his co-defendants because very seldom are any of our co-defendants insured to any considerable degree or in possession of any assets of consequence. Third is the deep pockets syndrome because plaintiffs understand that we have insurance coverage and that it is very difficult for us to go to court. They also know that there is a very strong pressure on us to settle at an affordable level, whatever our proportionate contribution to the problem might have been.

Senator Meighen: On the subject of the magnitude of the claims, there is nothing we can do to persuade a plaintiff to sue for only \$1 million instead of \$1 billion.

However, to discuss the Canadian situation as opposed to that in United States, perhaps other lawyers here have seen billion-dollar awards, but I cannot recall it. What makes you so sure — and you may say that you do not want to take the risk — that any award would be anywhere near what is being claimed, given the fact that we have a judge hearing the case rather than a jury in this country?

Mr. Gage: We do have claims against the profession in Canada today that are in excess of a \$5 billion dollars, approaching \$1 billion. However, I cannot tell you that a judge will ultimately award that magnitude.

Senator Meighen: Four have come up to \$2 billion, have they not?

Le sénateur Angus: Je comprends que cela est cher. Nous allons entendre ce que les assureurs et les courtiers ont à dire, mais s'il y a un marché, et ne décidons pas aujourd'hui s'il y en a un ou non, les coûts seraient prohibitifs pour les cabinets les plus importants.

Y a-t-il d'autres questions à part celle de l'assurance? Votre argument reste-t-il plausible si l'on y soustrait la question de l'assurance?

M. Rayner: De toute évidence, l'assurance est un élément important de notre argument. En fait, nous voulons créer un système juridique qui soit juste et équitable pour tous ceux qui prennent part à la prise de décision dans les entreprises à titre de conseillers professionnels. Si des améliorations sont apportées au marché de l'assurance, tant mieux. En fait, nous croyons qu'il est impossible d'apporter des améliorations au marché de l'assurance tant que la question du partage équitable des dommages-intérêts, et cetera, ne sera pas réglée grâce à un nouveau système de responsabilité juridique; de toute évidence, la responsabilité proportionnelle est la solution privilégiée des assureurs auxquels nous avons parlé. Ils envisageraient alors peut-être de revenir sur le marché.

M. Gage: J'ajouterais, si vous le permettez, sénateur, que je ne sais pas si la responsabilité solidaire est nécessairement la seule réponse. Il peut y avoir d'autres façons de régler la situation. Parmi les problèmes qui se posent, citons tout d'abord l'ampleur énorme des réclamations, de l'ordre d'un milliard ou d'un milliard et demi de dollars. Le deuxième problème, c'est que le vérificateur doit en fait assurer le risque de ses codéfendeurs, car il arrive très rarement que les codéfendeurs soient assurés de manière conséquente ou qu'ils possèdent des biens importants. Troisièmement, le problème du syndrome des biens nantis se pose, car les demandeurs savent que nous avons une assurance et qu'il est très difficile pour nous d'aller au tribunal. Ils savent également que nous sommes soumis à de très fortes pressions pour arriver à une entente abordable, indépendamment de notre contribution proportionnelle au problème.

Le sénateur Meighen: Au sujet de l'ampleur des réclamations, nous ne pouvons rien faire pour persuader un demandeur d'interdire des poursuites pour seulement 1 million de dollars au lieu d'un milliard de dollars.

Toutefois, si l'on compare la situation du Canada à celle des États-Unis, peut-être d'autres avocats dans ce pays ont vu des dommages-intérêts de l'ordre de milliards de dollars, mais je ne m'en souviens pas. Pourquoi êtes-vous si sûr — et vous pouvez dire que vous ne voulez pas prendre le risque — que tout dommage-intérêt équivaudrait à ce qui est réclamé, compte tenu du fait que dans notre pays, c'est un juge qui entend la cause plutôt qu'un jury?

M. Gage: Il y a aujourd'hui au Canada des réclamations portées contre la profession qui dépassent le demi-milliard de dollars et qui approchent le milliard de dollars. Toutefois, je ne peux pas vous dire si un juge accorderait des dommages-intérêts de cette importance.

Le sénateur: Quatre ont atteint les 2 milliards de dollars, n'est-ce pas?

Mr. Gage: Yes, or more. Our concern is the risk that a judge could indeed make such an award. That is one of the major uncertainties.

Senator Meighen: Suppose they sued for \$10 billion, the collective amount, does that mean the risk is five times as great? If I were being sued for a collective \$2 billion, I would be pretty scared. Is it the size of claims that is scaring you, the amount? Suppose the total award were \$50 million, would that simply mean you would be coming in front of us saying, "We dodged the bullet that time, but we are not so sure we can dodge it another time"? Alternatively, would you be saying, "Maybe we got a little hot under the collar on that one, because clearly the Canadian legal system is different from the American legal system and will not easily go along to condemn somebody to a \$2 billion judgment"?

Mr. Gage: We would probably be thankful we dodged the bullet and say, "But what about the next time?" It, however, goes back to another point that the representatives from the CBA made this morning about looking at the total cost to society or the cost of the professional services delivered, because the threat of a multi-million dollar lawsuit again comes back to us having to settle, at an affordable level, claims that we think have little or no merit and where our contributory responsibility was relatively small. Quite frankly, these settlements run in the order of \$5 million to \$40 million dollars, so they are individually affordable, but however you slice it, it certainly escalates the cost of providing the professional service.

Mr. Broadhurst: The defendant — in this case us — usually has some idea of what the damages are likely to be. I mean the claim might be a billion dollars, but we know what was lost, we know what CDIC paid out, or whoever it was, so we have a quantum of damages in our mind. We know a certain figure is the most a judge could award. Even that can be pretty scary sometimes in the cases we are talking about. The claim itself is sometimes obviously built up to the highest level possible, but there is a quantum of damages you can estimate and that number is scary.

Senator Meighen: I am not disagreeing with you at all, that we are reacting to a situation that may well exist in the United States, probably does exist in the United States, but does not exist here, as yet.

Mr. Broadhurst: It exists in Australia.

Senator Meighen: I can sue you tomorrow for \$10 billion and you will settle. You will draw the line somewhere.

The Chairman: Senators, we will have another hearing as soon as possible, and that probably in the next couple of weeks. We will then hear from Canadian suppliers of liability insurance. A subcommittee of the full committee will meet with underwriters of this kind of insurance in London on November 22, and we will spend half a day with Professor Burrows discussing his report. We

M. Gage: Oui, ou davantage. Ce qui nous inquiète, c'est qu'un juge pourrait effectivement accorder de tels dommages-intérêts. C'est l'une des grandes incertitudes.

Le sénateur Meighen: Supposons qu'il y ait des poursuites de l'ordre de 10 milliards de dollars, le montant collectif, cela veut-il dire que le risque est cinq fois plus grand? Si j'étais poursuivi pour 2 milliards de dollars collectifs, cela me ferait peur. Est-ce l'ampleur des réclamations qui vous fait peur, le montant? Supposons que les dommages-intérêts accordés totalisent 50 millions de dollars, pourriez-vous simplement dire: «Nous avons évité le pire cette fois-ci, mais sommes-nous sûrs de pouvoir le faire une autre fois»? Sinon, diriez-vous: «Peut-être nous sommes-nous énervés pour rien, car de toute évidence, le système juridique canadien diffère du système américain et ne permet pas de rendre facilement un jugement de l'ordre de 2 milliards de dollars»?

M. Gage: Nous serions peut-être reconnaissants d'avoir évité le pire et de dire: «Qu'arrivera-t-il la prochaine fois»? Cela nous ramène toutefois à un autre point soulevé par les représentants de l'ABC ce matin, soit le coût total pour la société ou le coût des services professionnels offerts, car la menace d'un procès qui mettrait en jeu plusieurs millions de dollars nous force à arriver à une entente, à un niveau raisonnable, au sujet de réclamations qui, à notre avis, ont peu ou pas de fondement et au sujet desquelles notre responsabilité de la victime était relativement faible. Très franchement, ces ententes sont de l'ordre de 5 millions à 40 millions de dollars; elles sont donc individuellement abordables mais, indépendamment de la façon dont vous voyez les choses, cela fait très certainement monter en flèche le coût des services professionnels.

M. Broadhurst: Le défendeur — dans ce cas particulier, nous-mêmes — a habituellement une idée des dommages-intérêts qui seront accordés. La réclamation peut être de l'ordre d'un milliard de dollars, mais nous savons quelles ont été les pertes, nous savons ce que la SADC ou toute autre entité a versé, si bien que nous avons un quantum des dommages-intérêts à l'esprit. Nous savons que tel ou tel montant est le maximum qu'un juge pourrait accorder. Même cela peut être assez effrayant parfois dans les cas dont nous parlons. La réclamation elle-même est évidemment parfois poussée à l'extrême, mais vous avez un quantum des dommages-intérêts et ce chiffre fait peur.

Le sénateur Meighen: Je ne suis absolument pas en désaccord avec vous, lorsque vous dites que nous réagissons à une situation qui peut fort bien exister aux États-Unis, qui probablement y existe, mais qui n'existe pas encore ici.

M. Broadhurst: Elle existe en Australie.

Le sénateur Meighen: Je peux vous poursuivre demain pour 10 milliards de dollars et vous parviendrez à une entente de règlement. Vous fixerez une limite.

Le président: Sénateurs, nous allons avoir une autre séance le plus tôt possible, probablement au cours des deux prochaines semaines. Nous entendrons alors les fournisseurs canadiens d'assurance-responsabilité. Un sous-comité rencontrera les assureurs de ce genre d'assurances à Londres, le 22 novembre, et nous passerons une demi-journée avec M. Burrows pour débattre

expect to issue a report at the end of November, four weeks from now. That is our current timetable and plan. We will keep you posted if that changes substantially. I think it is fair to assume it will not.

May I also remind senators that on Monday evening at 5:00 we will be briefed by the Department of Industry on the bankruptcy bill. I think that briefing is important, and we expect it will last a couple of hours. There are some quite controversial issues that I think we need to understand before we get into the detailed hearing.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, November 4, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-5, to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act, met this day at 5:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This is the beginning of our set of hearings on Bill C-5, the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act.

Our purpose this evening is to have officials and their outside legal counsel take us through the proposed amendments. I have suggested to officials that we would try to go through this fairly slowly and systematically, rather than in the form of a long presentation followed by questions.

If you are to go through one section of the bill at a time, Mr. Tobin, it would be helpful if you did a section and then we talked about that. We could then cover the next section. I think that would work well.

I understand that you have an overview presentation, which will take approximately 20 minutes. We would then like to get into the details of the bill.

With us today is, David Tobin, whom you met before during our corporate governance hearings. He is the Director General of the Corporate Governance Branch of the Department of Industry.

Mr. Tobin, Please introduce your colleagues and then proceed with your presentation. We will then have a discussion and, at the end, I should like to make some comments about our process from here through to the end. Thank you for coming here tonight.

Mr. David Tobin, Director General, Corporate Governance Branch, Department of Industry: With me today is Marc Mayrand, Acting Superintendent of Bankruptcy.

de son rapport. Nous prévoyons publier un rapport d'ici la fin novembre, soit d'ici quatre semaines. C'est là notre calendrier et notre plan. Nous vous informerons de tout changement important. J'imagine qu'il n'y en aura pas.

Permettez-moi également de vous rappeler que lundi soir, à 17 heures, nous avons une séance d'information au sujet du projet de loi sur la faillite, donnée par le ministère de l'Industrie. À mon avis, cette séance, qui devrait durer deux heures, est importante. Des questions assez controversées se posent et je crois qu'il faut bien comprendre la situation avant de passer aux audiences.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 4 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 17 h 05, pour examiner le projet de loi C-5, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous entreprenons nos audiences sur le projet de loi C-5, qui modifie la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Notre objectif ce soir est de demander aux fonctionnaires et à leurs conseillers juridiques de nous expliquer les modifications proposées. J'ai demandé aux fonctionnaires de procéder lentement et par étape, plutôt que de nous présenter un long exposé suivi de questions.

Monsieur Tobin, je ne sais pas si vous avez l'intention d'analyser chaque section du projet de loi une par une, mais je pense qu'il serait utile qu'écoute d'abord ce que vous avez à dire au sujet d'une section et qu'on en discute ensuite avant de passer à la suivante. Je pense que cette formule serait efficace.

Je crois comprendre que vous avez un exposé d'une vingtaine de minutes à nous présenter. Nous procéderons ensuite à un examen détaillé du projet de loi.

Nous accueillons aujourd'hui M. David Tobin, que vous avez déjà rencontré lors de nos audiences sur la régie des entreprises. Il est à la tête de la direction générale de la gestion intégrée au ministère de l'Industrie.

Monsieur Tobin, veuillez nous présenter vos collègues et nous donner ensuite votre exposé. J'aimerais, à la fin de nos discussions, faire quelques commentaires au sujet de la façon dont nous procéderons au cours de cette étude. Merci d'être venu nous rencontrer ce soir.

M. David Tobin, directeur général, Direction générale de la gestion intégrée, ministère de l'Industrie: Je suis accompagné aujourd'hui de M. Marc Mayrand, surintendant intérimaire des faillites.

The Chairman: That is part of the Department of Industry; is that correct?

Mr. Tobin: That is right; it was formerly part of Consumer and Corporate Affairs and was part of that reorganization in June of 1993.

The Chairman: Is that a quasi-regulatory position?

Mr. Marc Mayrand, Superintendent of Bankruptcy, Department of Industry: It is a GIC appointment, yes.

Mr. Tobin: Mr. Mayrand can certainly walk through the duties of his office, particularly as they relate to some of the amendments put in place in 1992 and further pursued in 1995.

Also with me tonight are Jacques Hains, a director of the Corporate Law Review Branch within Industry Canada, who has been involved with not only these amendments but the ones in 1992; Max Mendelsohn, a bankruptcy and solvency expert from Montreal; and Gordon Marantz, Legal Advisor, who is with Osler, Hoskin in Toronto and was involved in the 1992 amendments and in the BIAC process leading up to the amendments that you have before you in Bill C-5.

There are several other officials with us from the Department of Justice, as well as our own department, who are also available to answer questions.

The Chairman: Please proceed with your presentation, which is largely an overview. When we get to the act itself, given its very technical nature, it is important that we cover the broad sections of the act piece by piece.

Mr. Tobin: Because the act is not divided in an organized fashion, there are a number of ways of dividing it up. Perhaps I can stop after parts of this presentation and then take questions. It might be helpful to do it that way.

Bankruptcy legislation, like other pieces of legislation that have been before this committee, is one of the framework laws actually administered by the Department of Industry. You mentioned in your opening remarks the CBCA. Other examples include the Copyright Act, the Patent Act, and a number of acts that are administered by this department.

Both the Bankruptcy Act and the Companies' Creditors Arrangement Act encourage risk taking, business reorganization, and the preservation of existing jobs and rehabilitation of consumer debts. It is important to recognize, as with most framework law, that there are divergent interests at stake here. In these amendments, we tried to come up with a reconciliation of those interests or, where not possible, a compromise between them. In this case, we are dealing with debtors versus creditors, sometimes creditors versus creditors themselves, and reorganization of an existing business versus its liquidation.

To appreciate fully the 1995 amendments, it is useful to go back to 1992 to touch upon the highlights that were dealt with at that time. I say that because, largely, the 1995 amendments are built on 1992.

Le président: Ce bureau fait également partie du ministère de l'Industrie?

M. Tobin: Oui. Il faisait autrefois partie du ministère de la Consommation et des Corporations avant la réorganisation de juin 1993.

Le président: C'est un poste quasi-réglementaire?

M. Marc Mayrand, surintendant des faillites, ministère de l'Industrie: C'est une nomination par décret, oui.

M. Tobin: M. Mayrand peut très bien vous expliquer les tâches de son bureau, étant donné qu'elles découlent de certaines des modifications adoptées en 1992 et poursuivies en 1995.

Je suis également accompagné ce soir de M. Jacques Hains, directeur de la Politique des lois commerciales au sein d'Industrie Canada, qui s'occupe non seulement de ce dossier, mais également des modifications apportées en 1992; Max Mendelsohn, un expert en faillite et en insolvabilité de Montréal, et Gordon Marantz, conseiller juridique, qui travaille pour le cabinet Osler, Hoskin à Toronto. Il a participé à la réforme de 1992 et aux travaux du CCFI qui ont abouti aux modifications contenues dans le projet de loi C-5.

Plusieurs autres fonctionnaires du ministère de la Justice, ainsi que de notre ministère, nous accompagnent. Ils pourront répondre à vos questions.

Le président: Veuillez s'il vous plaît présenter votre exposé, qui est essentiellement un aperçu général. Lorsque nous aborderons le projet de loi lui-même, qui est très technique, nous examinerons chaque section une par une.

M. Tobin: Comme le projet de loi n'est pas divisé en parties bien précises, il y a plusieurs façons de l'aborder. Je pourrais peut-être m'arrêter au cours de mon exposé et répondre à vos questions. Ce serait peut-être une bonne façon de procéder.

La Loi sur la faillite, comme d'autres mesures législatives dont a été saisi le comité, est une des lois-cadres qu'administre le ministère de l'Industrie. Vous avez mentionné plus tôt la Loi sur les sociétés par actions. Il y a aussi la Loi sur les droits d'auteur, la Loi sur les brevets et plusieurs autres lois qui sont administrées par ce ministère.

La Loi sur la faillite et la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies mettent l'accent sur la prise de risques, la réorganisation des entreprises, le maintien des emplois existants et le rétablissement de la situation des consommateurs débiteurs. Il est important de reconnaître, comme c'est le cas avec la plupart des lois-cadres, que des intérêts divergents sont en cause. Nous avons essayé, par le biais de ces modifications, de concilier ces intérêts ou, sinon, de trouver un compromis. Dans le cas qui nous intéresse, nous essayons de trouver des solutions aux problèmes qui opposent des débiteurs à des créanciers et parfois des créanciers à d'autres créanciers, et de donner la préférence à la réorganisation plutôt qu'à la liquidation d'une entreprise.

Pour bien comprendre les modifications de 1995, il est utile de revenir à celles de 1992 et de voir quels sont les principaux changements qui ont été apportés à l'époque. Si je dis cela, c'est parce que les modifications de 1995 découlent essentiellement de celles de 1992.

In 1992, Parliament included in the bill a three-year review clause, which is what we are dealing with now, namely, the requirement to look at the 1992 amendments three years after their coming into force. Bill C-5 largely reflects what happened during that review process.

The 1992 amendments were the first substantial amendments in over 40 years. There were approximately six or seven attempts to try to amend the Bankruptcy Act. I see people shaking their heads. I think some people were involved from time to time in some of those attempts that did not succeed. The main focus in the 1992 amendments was a shift to reorganization, shifting away from liquidation and trying to facilitate reorganizations of existing businesses. Again, the objective was saving businesses and trying to preserve jobs.

The main feature then was a revised commercial reorganization scheme based on the notion of staying creditors. Companies could put forward proposals and, during that time, creditors would be stayed. There were also new consumer proposal regimes, which allowed consumers with less than \$75,000 in debts to put forward proposals. Consumer proposals may provide for partial payment of debts, as opposed to the orderly payment of debts which required 100 per cent payment.

There were measures to streamline the bankruptcy administration; summary bankruptcy was made available to non-corporate debtors with up to \$5,000 in debts, and there was automatic discharge for first-time bankrupts after nine months.

One of the other major provisions of the 1992 amendments dealt with unpaid suppliers. This allowed suppliers to repossess goods delivered to a bankrupt if they had been delivered 30 days prior to the bankruptcy taking place. The goods would also have to remain unaltered. It allowed a creditor to go in and take those goods back. That did not apply in the case of a proposal. If a proposal had been filed, the creditor would be stayed from going in and trying to retrieve those goods. Again, that balance was to allow the most optimistic point for a proposal to succeed. These measures were put forward in 1992.

I have some statistics on how it has worked since 1992. There have been over 3,000 commercial reorganizations since 1992. It has involved roughly 17,000 jobs, which is the best calculation we have, and over 50 per cent of these are still active. There is no guarantee when you go into a proposal that they will succeed, but, based on the data we have thus far, 50 per cent are still active.

In terms of the consumer proposals, there have been more than 6,000 of them since 1992 and 70 per cent are active.

The Chairman: Rather than my using our formal procedure to call upon individuals for questions, will you address them as they arise?

Mr. Tobin: Yes. If I see a hand, I will stop.

The Chairman: Thank you.

En 1992, le Parlement a inclus dans le projet de loi une disposition exigeant la tenue d'un examen des modifications de 1992 trois ans après leur entrée en vigueur. Le projet de loi C-5 reflète essentiellement le résultat de ce processus d'examen.

Les modifications de 1992 étaient les premières modifications de fond apportées à la loi en plus de 40 ans. On avait essayé à six ou sept reprises de modifier la Loi sur la faillite. Je vois certaines personnes secouer la tête. Il y en a parmi vous qui ont participé à ce processus. Les modifications de 1992 ont surtout mis l'accent sur la réorganisation, plutôt que sur la liquidation, des entreprises existantes. Encore une fois, nous voulions sauver des entreprises et préserver des emplois.

Un nouveau plan de réorganisation, fondé sur la suspension des recours, a été mis au point. Les entreprises peuvent déposer des propositions et, pendant ce temps-là, les procédures des créanciers sont suspendues. Un nouveau mécanisme a également été prévu afin de permettre aux consommateurs dont les dettes sont inférieures à 75 000 \$ de soumettre des propositions. Celles-ci peuvent prévoir le remboursement partiel des dettes, plutôt que le paiement méthodique, ou le remboursement intégral, de celles-ci.

Des mesures ont été adoptées en vue de rationaliser l'administration des faillites; ainsi, les débiteurs qui ne sont pas une personne morale et qui ont jusqu'à 5 000 \$ de dettes peuvent déclarer faillite sommairement. De plus, une libération automatique est accordée aux particuliers qui font faillite pour la première fois, dans les neuf mois qui suivent la faillite.

Parmi les autres grandes réformes de 1992, mentionnons celles qui ont trait aux fournisseurs impayés. Ces derniers peuvent reprendre possession des marchandises qu'ils ont livrées à un failli si elles l'ont été 30 jours avant que la faillite ne survienne. Ces marchandises doivent se trouver dans le même état qu'au moment de leur livraison. Cette modification permet à un créancier de reprendre possession de ses biens, sauf si une proposition a été faite. Encore une fois, cette mesure a pour but de donner toutes les chances possibles à la proposition de fonctionner. Toutes ces modifications ont été adoptées en 1992.

J'ai quelques chiffres qui font état des résultats obtenus depuis 1992. Il y a eu plus de 3 000 réorganisations commerciales depuis 1992. D'après nos meilleurs calculs, environ 17 000 emplois ont été touchés par ces réorganisations, et plus de 50 p. 100 de ceux-ci existent toujours. Il n'y a aucune garantie qu'une proposition donnera des résultats positifs. Toutefois, d'après les chiffres que nous avons recueillis jusqu'ici, 50 p. 100 des emplois ont été préservés.

En ce qui concerne les propositions des consommateurs, il y en a eu plus de 6 000 depuis 1992, et 70 p. 100 sont actives.

Le président: Plutôt que de demander aux sénateurs de vous poser des questions comme je le fais habituellement, accepterez-vous de répondre à celles-ci au fur et à mesure qu'elles vous sont posées?

M. Tobin: Oui. Si quelqu'un lève la main, j'arrêterai.

Le président: Merci.

Senator Meighen: Is there anything to compare that figure of 3,000 to? If you take the years before 1992, is that good, bad or indifferent?

Mr. Tobin: We should have to understand that before 1992, the reorganization proposals were much more complex. The 1992 proposals allowed smaller companies to avail themselves of them. I would ask Mr. Marantz or Mr. Mendelsohn if they have any anecdotal information on it.

Mr. Gordon Marantz, Legal Advisor to the Department of Industry: The superintendent's statistics indicate that there has been an increased use of small business proposals. Those that succeed and do not fail represent a positive step forward.

Mr. Mayrand: The number of reorganizations more than doubled after 1992 compared to what we saw before. More important, the number prior to 1992 is made up of consumer, individual and business reorganizations; so it is hard to compare. There is a substantial increase.

Mr. Tobin: Before getting into the proposals in 1995, it is worthwhile to explain to you what exactly we did between 1992 and 1995.

When confronted with the notion of a three-year review, we thought it best to try to involve private sector stakeholders; so we formed a committee, which we named the Bankruptcy and Insolvency Advisory Committee, whose purpose was to expressly help the government with the three-year review period. All major stakeholders were represented in the BIAC consultative group — that is representatives from business, consumers, the lending industry, legal profession, bankruptcy trustees, and virtually anyone involved in the marketplace who might touch upon insolvency.

There was a steering committee of about 25 people chaired by the Deputy Minister of Consumer affairs. That continued when it became the Department of Industry. There were eight working groups serving that overall steering committee and numerous task forces dealing with specific issues.

Over 100 individuals were represented, and some 50 organizations. The amendments in Bill C-5 largely — I say "largely", not exclusively — were based on the recommendations of BIAC. As with most advisory committees, it was simply, as the name implies, advisory. It was left to the government to make the decisions.

We broke it down into four broad areas. The first segment deals with promoting fairness; the second encourages responsibility; the third fosters commercial reorganization; and the fourth improves administration. I propose to take you through this along those lines. We can stop at any time or right after any of those headings.

In terms of promoting fairness, the first issue I will touch upon is that of spousal and child support orders. The objective was to increase protection for spousal and child support orders. Child and spousal claim support orders are claims provable for both the periodic amounts accrued plus any lump-sum payment ordered or

Le sénateur Meighen: Avez-vous d'autres données auxquelles nous pouvons comparer ce chiffre de 3 000? Est-ce que ces résultats sont bons, mauvais ou ni bon ni mauvais si on les compare à la situation qui existait avant 1992?

M. Tobin: Il faut comprendre qu'avant 1992, les propositions de réorganisation étaient beaucoup plus complexes. Les modifications de 1992 ont permis aux petites entreprises de se prévaloir de ce recours. MM. Marantz ou Mendelsohn pourraient peut-être vous fournir des précisions à ce sujet.

M. Gordon Marantz, conseiller juridique du ministère de l'Industrie: Les statistiques du surintendant indiquent que le nombre de propositions venant des petites entreprises a augmenté. Celles qui aboutissent à des résultats concrets constituent un important pas en avant.

M. Mayrand: Le nombre de réorganisations a plus que doublé après 1992. Plus important encore, avant 1992, les réorganisations visaient essentiellement des consommateurs, des particuliers et des entreprises. Il est donc difficile d'établir une comparaison. On a observé une hausse notable à ce chapitre.

M. Tobin: Avant de vous passer aux modifications de 1995, il serait utile de vous expliquer ce que nous avons fait entre 1992 et 1995.

Comme nous devons effectuer un examen de la loi trois ans après son entrée en vigueur, nous avons pensé qu'il serait bon de connaître le point de vue du secteur privé. Nous avons donc constitué un comité, soit le comité consultatif de la faillite et de l'insolvabilité, dont l'objectif était d'aider le gouvernement à effectuer cet examen. Tous les principaux intervenants étaient représentés au sein du CCFI: le milieu des affaires, les consommateurs, les établissements de crédit, le milieu juridique, les administrateurs de faillite, et pratiquement tous ceux qui travaillent dans le domaine de la faillite.

Il y avait un comité de direction réunissant environ 25 personnes qui était présidé par le sous-ministre de la Consommation, qui est ensuite devenu le ministère de l'Industrie. Il y avait huit groupes de travail qui secondaient le comité de direction, et plusieurs groupes d'étude chargés de dossiers précis.

Donc, plus d'une centaine de particuliers et une cinquantaine d'organisations étaient représentés. Les modifications que propose le projet de loi C-5 découlent essentiellement — et non pas exclusivement — des recommandations du CCFI. Comme son nom l'indique, il s'agissait avant tout d'un comité consultatif. Les décisions finales étaient prises par le gouvernement.

Nous avons divisé le projet de loi en quatre grands volets. Le premier traite de l'équité; le deuxième, de la responsabilité; le troisième, de la réorganisation commerciale; et le quatrième, de la rationalisation de l'administration. Je l'intention de vous l'expliquer dans cet ordre. Nous pouvons arrêter à n'importe quel moment pour en discuter.

Concernant l'équité, la première question que je compte aborder est celle des ordonnances alimentaires versées aux conjoints et aux enfants. L'objectif est de mieux protéger ces ordonnances, qui constituent des réclamations prouvables qui s'appliquent aux sommes forfaitaires ou aux sommes payables

agreed upon. Preferred creditor status was granted to spousal and child support claims.

The Chairman: What is preferred creditor status?

Mr. Tobin: They were given a ranking. In the Bankruptcy Act there is a ranking for creditors. Previously, spousal and child support claims were not given a ranking. Now they are. We ranked them fifth, after such things as funeral expenses and the cost of administration.

The Chairman: This is a ranking among unsecured creditors?

Mr. Mendelsohn, Legal Advisor to the Department of Industry: It may be worthwhile to explain in very general terms how the system of ranking works.

Secured creditors are entitled to the rights that arise from their particular security. They have a security rank; they do not have a rank given to them by the Bankruptcy Act. The Bankruptcy and Insolvency Act sets out a ranking for creditors other than secured creditors, and there is a sort of hit parade of what follows what, and it works its way down to the general category of ordinary unpreferred creditors.

So when one talks about giving a creditor a rank, that is aside from the rights of secured creditors and is ahead of ordinary unsecured creditors.

The Chairman: It may be 75th on the list.

Mr. Mendelsohn: The list is not that long. There are about seven or eight categories of preferred creditors.

Senator Meighen: Can you indicate where the Crown ranks normally?

Mr. Mendelsohn: Since 1992, except as regards certain areas, the Crown does not rank as a preferred creditor. It used to be that the Crown, in whatever manifestation, ranked before all unsecured creditors.

The Chairman: Mr. Mendelsohn, you say there are seven or eight. Can you tell us who they are?

Mr. Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate, Department of Industry: It is section 136 of the BIA.

The Chairman: That does not help, because I do not have the act before me.

Mr. Tobin: For example, funeral expenses are ahead of it. The cost of the whole administration of the bankruptcy is ahead of it.

The Chairman: You mean ahead of the trustee or of the government?

Mr. Tobin: Both.

Mr. Mendelsohn: It is the legal cost of running the bankruptcy office.

Mr. Tobin: As Mr. Mendelsohn said before, it does not refer to ordinary Crown claims; it is the office of the superintendent. Wages and salaries is the fourth one, and we put this one in after wages and salaries but before municipal taxes.

périodiquement. Ces ordonnances sont considérées comme des créances privilégiées.

Le président: Qu'est-ce qu'on entend par cela?

M. Tobin: On leur a accordé une priorité. La Loi sur la faillite attribue un ordre de priorité aux créances. Dans le passé, ces ordonnances n'étaient pas considérées prioritaires. Elles le sont maintenant. Elles figurent au cinquième rang, après les frais de funérailles et les frais d'administration.

Le président: Est-ce que les créances non garanties sont classées de la même façon?

M. Mendelsohn, conseiller juridique du ministère de l'Industrie: Il serait peut-être utile de vous expliquer brièvement le système de classement.

Les créanciers garantis peuvent se prévaloir des droits qui découlent de leur garantie. Leur priorité n'est pas fixée par la Loi sur la faillite. La Loi sur la faillite et l'insolvabilité établit un ordre de priorité pour les créanciers autres que les créanciers garantis. Cet ordre s'applique à tous les créanciers, jusqu'aux créanciers non privilégiés.

Donc, lorsqu'il s'agit d'attribuer une priorité à un créancier, on fait abstraction des droits des créanciers garantis, qui viennent bien avant les créanciers non garantis ordinaires.

Le président: Ils peuvent occuper le 75^e rang sur la liste.

M. Mendelsohn: La liste n'est pas aussi longue. Il y a environ sept ou huit catégories de créanciers privilégiés.

Le sénateur Meighen: Où figure habituellement la Couronne sur cette liste?

M. Mendelsohn: Depuis 1992, sauf pour ce qui est de certains domaines, la Couronne n'est pas considérée comme un créancier privilégié. Elle avait coutume d'avoir la priorité sur tous les créanciers non garantis.

Le président: Monsieur Mendelsohn, vous dites qu'il y en a sept ou huit. Quels sont-ils?

M. Jacques Hains, directeur, Politique des lois commerciales, ministère de l'Industrie: Ces renseignements figurent à l'article 136 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité.

Le président: Cela ne m'aide pas, puisque je n'ai pas la loi devant moi.

M. Tobin: Par exemple, les frais de funérailles et les frais d'administration de la faillite ont priorité sur la Couronne.

Le président: Vous voulez dire avant le syndic ou le gouvernement?

M. Tobin: Les deux.

M. Mendelsohn: Il s'agit ici des coûts de fonctionnement du bureau de la faillite.

M. Tobin: Comme M. Mendelsohn l'a déjà dit, il n'est pas question ici des réclamations ordinaires de la Couronne, mais du bureau du surintendant. Les gages et salaires viennent au quatrième rang; les ordonnances viennent après les gages et salaires, mais avant les taxes municipales.

Senator Angus: Was there much opposition to the spousal support order?

Mr. Tobin: Not really, no.

The Chairman: This is not as strange a clause as I thought it was when I first read the press release.

Mr. Tobin: There was not a lot of debate on giving it this sort of a status. There was some question about where to put it in terms of ranking.

Senator Meighen: Was there any debate on the reordering of the ranking, forgetting about the insertion the spousal aspect?

Mr. Tobin: Not a lot.

Mr. Marantz: One thing that should be borne in mind is that, although all other debts are extinguished by bankruptcy, the alimony and support debt is not. It survives. There has been something additional given to the spouse who is the beneficiary of the support order.

The Chairman: To that extent, the ranking is less a gain than the fact that it is not extinguished.

Mr. Marantz: It historically has not been extinguished. It was also not provable, so the spouse did not have a claim in the bankruptcy. The spouse has now been given a claim in the bankruptcy and given a priority within the ranking in the bankruptcy administration.

Senator Hervieux-Payette: What is the ranking for provincial and federal income tax and of contributions to any workman's compensation regime?

Mr. Tobin: The priority for government claims are income tax withholding, CPP contributions and UI.

Senator Hervieux-Payette: Are provincial income taxes on the same level?

Mr. Tobin: Yes.

Senator Hervieux-Payette: They were previously as secure as the banks. You are saying that they are no longer in that category?

Mr. Tobin: I am saying that they are. Those are the three areas in which the government has priority, including provincial income tax.

Senator Hervieux-Payette: They have priority, but they are not in the gang of secured creditors.

[Translation]

Mr. Mendelsohn: Perhaps I could just add that prior to 1992, the Crown had priority as a preferred creditor. It set up what was known as presumed trusts. These no longer exist, except for source deductions and other similar things. Regardless of whether we are dealing with federal or provincial tax issues, source deductions are secured through presumed trusts.

Le sénateur Angus: Est-ce que l'ajout des ordonnances alimentaires a soulevé beaucoup d'opposition?

M. Tobin: Pas vraiment, non.

Le président: Cet article ne me paraît pas aussi bizarre que lorsque je l'ai lu la première fois dans le communiqué.

M. Tobin: Le fait d'accorder un tel statut à ces ordonnances n'a pas suscité beaucoup de discussions. Il y en a eu lorsqu'il a été question de fixer leur ordre de priorité.

Le sénateur Meighen: Avez-vous discuté de la réorganisation des priorités, mais sans tenir compte des ordonnances alimentaires?

M. Tobin: Pas vraiment.

M. Marantz: Il convient de mentionner que, bien que toutes les autres dettes soient éteintes par la faillite, la pension et les ordonnances alimentaires ne le sont pas. Elles continuent d'exister. Le conjoint qui reçoit cette pension alimentaire bénéficie d'un recours additionnel.

Le président: Alors, le fait qu'elle ne soit pas éteinte est plus important que la priorité qu'on lui accorde.

M. Marantz: Elle n'a jamais été éteinte, sauf qu'elle ne constituait pas une réclamation prouvable, de sorte que le conjoint ne pouvait réclamer ce montant en cas de faillite. Il peut maintenant le faire, et il bénéficie aussi d'un ordre de priorité dans l'administration de la faillite.

Le sénateur Hervieux-Payette: Quelle priorité accorde-t-on aux déductions à la source provinciales et fédérales, de même qu'aux cotisations aux régimes d'indemnisation des accidentés du travail?

M. Tobin: En ce qui concerne les réclamations du gouvernement, la priorité est accordée aux déductions à la source, aux cotisations au RPC et à l'assurance-chômage.

Le sénateur Hervieux-Payette: Accorde-t-on la même priorité aux déductions provinciales?

M. Tobin: Oui.

Le sénateur Hervieux-Payette: La garantie dans leur cas était la même que pour les banques. Êtes-vous en train de dire qu'elles ne font plus partie de cette catégorie?

M. Tobin: Elles en font toujours partie. Ce sont les trois domaines où le gouvernement a préséance. Il faut aussi ajouter à cela les déductions provinciales.

Le sénateur Hervieux-Payette: On lui accorde la préséance, mais pas au même titre que les créanciers garantis.

[Français]

M. Mendelsohn: Je pourrais peut-être ajouter qu'avant 1992, la Couronne détenait une priorité. Elle créait ce que l'on appelait les fiducies présumées. Maintenant les fiducies présumées n'existent plus, sauf pour les déductions à la source et des choses semblables. Maintenant que ce soit le fisc fédéral ou provincial, les déductions à la source sont en effet garanties par l'entremise des fiducies présumées.

[English]

Mr. Tobin: There are two areas not covered. You mentioned workman's compensation boards. Those do not have the same protection that was just referred to. As well, the GST does not have that same level of protection.

Senator Hervieux-Payette: We have all this in the bill. We have these black books which were given to us.

[Translation]

Mr. Mendelsohn: This is not obvious in the letter.

Senator Hervieux-Payette: It was in this class that I argued the most with Professor Bohémien.

[English]

Mr. Tobin: It is an important point you raise, senator, because one of the discussions in the 1992 amendments was exactly that: What do you do with Crown priorities? The conclusion of 1992 was that source deductions, as described, should be given that protection but other ones should not.

With regard to seizure exceptions, in Bill C-5, to better protect debtors' assets to ensure that essential needs are met, there were seizure exemptions; in other words, they would not become part of the pool of which creditors could avail themselves for low-income benefit payments. An example is GST refunds. They would not become part of the pool which creditors could access. They would be freed up for low-income people. The idea was that the debtor should at least have access to funds which ensure his or her essential needs.

As well, federal and provincial rules both now apply to property exemption from seizures. What type of property is exempt from seizure can vary from province to province. For example, in some places workmen's tools could be exempt from seizure.

The third area is petitioning of farmers and fishermen. There has been a provision in the Bankruptcy Act for some time that they cannot be petitioned.

The Chairman: What is the rationale for that?

Mr. Tobin: It is a longstanding provision. It has existed since 1949.

Senator Angus: It started with Sir Wilfrid Laurier.

The Chairman: That was not my question. My question was: What makes them different?

Mr. Hains: It is because technically for part of the year they are insolvent because of the seasonal nature of their work. Because of their importance to the Canadian economy, when the Bankruptcy Act was drafted in 1949, it was determined that this technical insolvency for part of the year should not be used by creditors to petition farmers into bankruptcy since, over a longer period of time, they are solvent. The decision was based on the seasonal nature of the business and on the importance of the sector to the Canadian economy at the time.

[Traduction]

M. Tobin: Il y a deux éléments qui ne sont pas couverts. Vous avez parlé des commissions des accidents du travail. Elles ne bénéficient pas de la même protection. La TPS non plus.

Le sénateur Hervieux-Payette: Tout cela figure dans le projet de loi et dans les cartables noirs qu'ont nous a remis.

[Français]

Mendelsohn: Mais ce n'est pas évident d'ailleurs en lisant la lettre.

Le sénateur Hervieux-Payette: D'ailleurs, c'est à ce cours que je me suis chicané le plus souvent avec le professeur Bohémien?

[Traduction]

M. Tobin: Vous soulevez un point important, sénateur, parce que les discussions sur les modifications de 1992 portaient justement là-dessus: que fait-on avec les réclamations prioritaires de la Couronne? En 1992, nous avons conclu que les déductions à la source, comme nous l'avons décrit, devraient bénéficier de cette protection, mais pas les autres créances.

En ce qui concerne les saisies, le projet de loi C-5 prévoit des exceptions dans le but de mieux protéger les biens du débiteur et de faire en sorte que ses besoins essentiels sont satisfaits; autrement dit, ces biens ne seraient pas inclus dans le fonds auquel les créanciers pourraient avoir accès. Les remboursements de la TPS constituent un exemple. Ils ne feraient pas partie du fonds auquel les créanciers pourraient avoir accès. Ils continueraient d'être versés aux personnes à faible revenu. On voulait que le débiteur ait au moins accès à des sommes d'argent qui lui permettent de répondre à ses besoins essentiels.

De plus, les règlements fédéraux et provinciaux s'appliquent maintenant aux biens immobiliers qui ne peuvent faire l'objet d'une saisie. Ces biens varient d'une province à l'autre. Par exemple, dans certaines provinces, les outils d'un travailleur ne pourraient faire l'objet d'une saisie.

Le troisième volet concerne les pétitions contre les agriculteurs et les pêcheurs. La Loi sur la faillite contient depuis quelque temps déjà une disposition qui précise qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une pétition.

Le président: Pourquoi?

M. Tobin: Ce n'est pas une disposition nouvelle. Elle figure dans la loi depuis 1949.

Le sénateur Angus: Elle remonte à sir Wilfrid Laurier.

Le président: Ce n'était pas ma question. Je veux savoir où est la différence?

M. Hains: C'est parce que techniquement, pour une partie de l'année, ils sont insolvable étant donné le caractère saisonnier de leur travail. Compte tenu de l'importance des agriculteurs pour l'économie canadienne, lors de la rédaction de la Loi sur la faillite en 1949, il a été décidé que cette insolvabilité technique qui les caractérisait une partie de l'année, ne devrait pas être utilisée par les créanciers pour déposer une pétition en faillite contre eux, vu que, sur une période plus longue, ils sont solvables. La décision reposait sur le caractère saisonnier de leurs activités et sur

The Chairman: That is an unbelievably creative rationale for a purely political policy. I presume they are solvent during other parts of the year.

Mr. Hains: Comparing 1949 to today, today we tend to think of the process of going bankrupt as rehabilitative and almost a right rather than a penalty or oppressive kind of thing. However, in 1949, bankruptcy was thought of as an oppressive thing and farmers and fisher people were being protected.

The Chairman: That was in 1949. Are you proposing to change that?

Mr. Tobin: We have changed it, because the existing act says "solely" engaged. In other words, that had to be your job, and you were solely engaged in farming or fishing. Now it has been changed to "individuals whose principal occupation and means of livelihood". This recognizes that from time to time they are engaged in activities other than farming or fishing, given the nature of farming and fishing in this day and age. That change has been recommended, and obviously it is strongly supported.

The second area had to deal with encouraging responsibilities, which is a broad category. The first item here dealt with student loans.

There has been evidence to suggest that the number of defaults on students loans has been increasing. It has gone from \$20 million to \$60 million over the last two or three years. The provision in Bill C-5 would provide that if a student goes bankrupt within two years of finishing his or her studies, the student loan would not be dischargeable.

The Chairman: May I ask you a question about your data? I am not disputing it; however, I am questioning the cause and effect.

When you look at the number of university students who have been unable to obtain employment upon graduation, it is hard to argue that that is their fault. However, you tell me the number has gone from \$20 million to \$60 million, and by making it non-dischargeable in the first two years you are essentially imposing a penalty on those students. The rationale for that must be that in some sense it is their fault that they did not get a job.

If the increase from \$20 million to \$60 million is a societal economic problem, why would you increase the penalty on the students?

Mr. Tobin: There was pressure from some quarters to try to make it longer than two years. In the U.S., it used to be seven years in which it was not dischargeable. It then dropped to five and has now been put back up to ten. Some quarters suggested we should have a similar provision in Canada.

l'importance que le secteur représentait alors pour l'économie canadienne.

Le président: C'est une raison incroyablement novatrice pour un programme purement politique. Je suppose qu'ils sont solvables pendant d'autres parties de l'année.

M. Hains: Si nous comparons à 1949, nous avons aujourd'hui tendance à penser que la faillite est une mesure réhabilitante, et presque un droit plutôt qu'une punition ou une mesure oppressive. Cependant, en 1949, comme la faillite était considérée comme une mesure oppressive, on protégeait les agriculteurs et les pêcheurs.

Le président: C'était en 1949. Proposez-vous d'apporter des changements?

M. Tobin: Nous avons apporté un changement à la loi actuelle là où il est dit «se livrait exclusivement à l'exploitation agricole ou à la culture du sol». Autrement dit, il fallait qu'il s'agisse de votre travail et que vous vous livriez exclusivement à l'exploitation agricole ou à la pêche. Le libellé proposé maintenant est le suivant: «un failli dont la principale activité — et la principale source de revenu —». Cela tient compte du fait que, de temps à autre, ils peuvent se livrer à autre chose que l'agriculture ou la pêche, étant donné la nature de ces activités aujourd'hui. Ce changement a été recommandé et il semble évident qu'il reçoit un appui solide.

Dans un deuxième temps, il s'agissait d'encourager la responsabilité. Nous parlons d'une vaste catégorie. Il est question tout d'abord des prêts étudiants.

Selon certaines indications, le nombre d'étudiants qui ne remboursent pas leurs prêts a augmenté. Au cours des trois dernières années, le montant des prêts non remboursés est passé de 20 à 60 millions de dollars. Cette disposition du projet de loi C-5 ferait en sorte que, si un étudiant déclare faillite dans les deux ans qui suivent la date à laquelle il a cessé d'être étudiant, il ne serait pas libéré de sa dette.

Le président: Puis-je vous poser une question au sujet de vos données? Je ne les conteste pas, mais je mets en doute les causes et les effets.

Lorsque vous considérez le nombre d'étudiants qui ne peuvent trouver un emploi après avoir obtenu leur diplôme, il est difficile de prétendre que c'est de leur faute. Cependant, vous me dites que le montant des prêts non remboursés est passé de 20 à 60 millions de dollars et, en faisant en sorte que les étudiants ne soient pas libérés de leur dette, vous leur imposez pour ainsi dire une pénalité. Il doit en être ainsi, dans un certain sens, parce qu'ils n'ont qu'eux à blâmer pour ne pas avoir trouvé d'emploi.

Si l'augmentation de 20 à 60 millions de dollars est un problème économique de société, pourquoi alors pénaliser davantage les étudiants?

M. Tobin: Des pressions ont été exercées pour rallonger cette période. Aux États-Unis, elle a déjà été de sept ans. Elle a été réduite à cinq ans et elle a été ramenée à dix ans. D'aucuns ont laissé entendre que nous devrions avoir une disposition similaire au Canada.

We are suggesting in this bill that for two years it would be non-dischargeable. If, at the end of that two-year period, the former student, the person who owes the debt, has still not been able to find a job and still cannot pay the debt, that person can go to the court and ask that the loan be discharged. We are trying to avoid situations where someone declares bankruptcy simply to get rid of the student loan and then finds a job. If within a two-year period one is still struggling and has not found a job, then it is legitimate that they can go to the court and ask that it be discharged. There is no question of trying to facilitate or trying to get out of the bankruptcy.

The Chairman: There is an underlying implication in what you have just said. You have a suspicion — I do not mean you personally, but the department — that there are in fact a significant number of students who are declaring bankruptcy precisely in order to get out of their student loans. That is the rationale for your answer.

Do you have evidence of that, or are you looking at the effect, that is, the increase from \$20 million to \$60 million, and assuming a cause?

Mr. Tobin: The evidence suggests that some 65 to 70 per cent of the bankruptcies do occur within the first two to three years of graduation. We picked the two-year period because, under the student loans arrangements, there is a six-month period where there is no requirement to pay back that loan. Then there is a further 18-month period where there is assistance on the interest payments. It coincides with that 24-month period in which the student is already given period of grace to deal with the repayment of the loan.

You ask why the two years. We found that most of the bankruptcies were occurring in that period of time. As well, it was felt that if in fact it is still occurring after the two-year period, the former student can then go to the court and get the loan discharged.

The Chairman: I am sorry to press you. You are coming back to describing the facts, namely the effects and the percentage that have gone under, and so on. That is not what I am asking.

You have devised a policy to deal with the fact of a significant increase in the number of bankruptcies in the first two years. Presumably the policy is designed to deal with what you believe is, in some sense, the cause of that effect. What is the evidence that the cause is in some sense phoney or the cause is in some sense people doing it to get out of paying the student loan, versus a real, genuine bankruptcy? If it is a real, genuine bankruptcy, why change the policy?

Mr. Tobin: In this instance, if it is a real, genuine bankruptcy during that two-year period, the student loan program already provides assistance for the students, so they are not overly penalized during that two-year period where the loan cannot be discharged.

Mr. Hains: The first six months is a total grace period, and then there is up to an additional 18 months of interest relief where the government pays the interest on behalf of students so that the

Nous proposons dans ce projet de loi qu'un étudiant ne puisse être libéré de sa dette avant deux ans. Si, à la fin de cette période, l'ancien étudiant, la personne qui a contracté le prêt, n'a toujours pas pu trouver un emploi et n'est pas encore en mesure de rembourser le prêt, il peut alors s'adresser à un tribunal et demander que le prêt soit libéré. Nous essayons d'éviter que des gens déclarent faillite tout simplement pour se débarrasser d'un prêt étudiant et trouvent ensuite un emploi. Si dans les deux ans, une personne est toujours en difficulté et n'a toujours pas trouvé d'emploi, il est alors légitime qu'elle puisse s'adresser à un tribunal pour demander d'être libéré de sa dette. Il n'est pas question d'essayer de faire de la faillite une solution de facilité.

Le président: Ce que vous venez de dire laisse entendre que vous soupçonnez — je ne parle pas de vous personnellement, mais bien du ministère — qu'en fait, beaucoup d'étudiants déclarent faillite pour ne pas avoir à rembourser leurs prêts. C'est votre raisonnement.

En avez-vous la preuve ou est-ce plutôt que vous avez observé un effet, par exemple une progression de 20 à 60 millions de dollars, et que vous en supposez la cause?

M. Tobin: D'après les faits, quelque 65 à 70 p. 100 des faillites surviennent dans les deux ou trois premières années qui suivent l'obtention du diplôme. Nous avons choisi une période de deux ans parce que, d'après le régime de remboursement des prêts aux étudiants, l'étudiant n'est pas tenu de rembourser le prêt durant les six premiers mois. Cette période est suivie d'une autre période de 18 mois durant laquelle on l'aide à rembourser l'intérêt. Elle coïncide avec la période de 24 mois de grâce durant laquelle l'étudiant n'a pas à rembourser le prêt.

Vous m'avez demandé pourquoi la période était de deux ans. Nous avons observé que la plupart des faillites se produisaient durant cette période. De plus, on estimait que, si, au bout de deux ans, l'ex-étudiant était toujours incapable de rembourser, il pouvait demander à un juge de le libérer de son obligation.

Le président: Je suis désolé d'avoir à revenir à la charge comme cela. Vous persistez à décrire des faits, notamment les effets et le pourcentage d'étudiants qui déclarent faillite, et tout le reste. Ce n'est pas ce que je vous demande.

Vous avez élaboré une politique qui tient compte du fait que le nombre de faillites s'accroît sensiblement durant les deux premières années. On peut supposer que la politique est conçue de manière à éliminer l'effet en s'attaquant à la cause. Quels sont les faits qui vous font dire que la cause est fautive, qu'en fait, les étudiants déclarent faillite pour éviter d'avoir à rembourser le prêt, qu'il ne s'agit pas d'une véritable faillite? Si la faillite est réelle, pourquoi changer la politique?

M. Tobin: Dans ce cas-ci, s'il s'agit d'une véritable faillite et qu'elle est déclarée dans les deux ans qui suivent la fin des études, le programme de prêt aux étudiants prévoit déjà de l'aide. On évite ainsi de trop pénaliser les étudiants durant cette période de deux ans où ils ne peuvent se faire libérer de la dette.

M. Hains: Les six premiers mois représentent une période de grâce totale. Puis, on prévoit une autre période pouvant atteindre 18 mois durant laquelle le gouvernement paie l'intérêt pour le

total debt does not accumulate. Therefore, it is not a burden yet on students who qualify and who are in financial difficulty. They do not have to pay anything, and the government pays the interest so that the debt does not accumulate.

It is not a burden on them while they have those relief mechanisms; nevertheless, the statistics show that 70 per cent of them go bankrupt during that period when it is not yet a burden on them. They go bankrupt in that period of time where they have relief mechanisms available, so they should use those first. Then, after that two years, what happens if they are still without a job and are still in financial distress? They have exhausted all their relief mechanisms, so then they should be able to get the student loan discharged, and Bill C-5 provides for that. You are still out of work after two years. Will you carry this heavy debt load with you? Not if the court agrees with you.

The Chairman: Mr. Hains, if the student goes bankrupt in the first two years, and given the fact that it is not the student loan that is driving them under, because you have given them the relief, the bankruptcy may in fact be a genuine bankruptcy, in which case the student loan should be treated like any other loan. Why would you then non-exempt it?

Mr. Tobin: It is treated differently for the provisions described.

The Chairman: It is treated differently in terms of what he owes you during the two years. Why would you treat it differently after the fact?

Mr. Hains: They are not treated differently for the rest of their debt. They can genuinely go bankrupt in that two-year period, and they can be discharged of all their other debts which are a burden on them, but not student loans which are not a burden on them during that period. They should first use up the relief mechanism available to them. Once they have used that up, that is, after 24 months, if they still cannot carry that debt, they have a way out. There is no harassment here.

The Chairman: Let me try once more, and then I will give up.

You are singling out the student loan to be treated differently from any other debts a student has following graduation. Why? Why should a student loan not simply be a debt that the student has like any other loan the student has? I understand the fact that it is a loan with particular provisions. However, loans can have all kinds of provisions. You can lease a car with a balloon payment at the end. You can do all kind of things. Why are you treating the student loan as different than any other loan?

First, do we agree that that is what you are doing?

Mr. Tobin: Yes, we are. We are making it non-dischargeable.

The Chairman: Other than the fact that the loan is a loan from the government, and it is trying to get its money back, what is the

compte de l'étudiant, de sorte que la dette totale n'augmente pas. Par conséquent, la dette ne représente pas encore un fardeau pour l'étudiant qui est admissible et qui éprouve des difficultés financières. Il n'a rien à rembourser, et le gouvernement paie l'intérêt pour éviter que n'augmente la dette.

La dette n'est donc pas un fardeau tant que l'étudiant bénéficie de ces mesures d'allègement; néanmoins, d'après les données statistiques, 70 p. 100 des étudiants déclarent faillite durant cette période. Ils déclarent faillite durant la période où ils n'ont pas à rembourser le prêt. Il faudrait d'abord qu'ils épuisent ces recours. Au bout de deux ans, qu'arrive-t-il s'ils sont toujours sans emploi et que leur situation financière ne s'est pas améliorée? Ils ont épuisé tous les recours. Ils devraient donc pouvoir se faire libérer du prêt, et c'est ce que prévoit le projet de loi C-5. Au bout de deux ans, vous êtes toujours sans travail. Assumerez-vous cette lourde dette? Vous n'aurez pas à le faire, si le juge est d'accord avec vous.

Le président: Monsieur Hains, si l'étudiant déclare faillite durant les deux premières années et que le prêt étudiant n'est pas la cause de cette faillite, puisque vous en avez assumé les intérêts, la faillite pourrait être en fait authentique, auquel cas le prêt étudiant devrait être traité comme tout autre prêt. Pourquoi le traiter différemment?

M. Tobin: Il reçoit un traitement différent lorsque la situation correspond à celle que prévoit la loi.

Le président: L'étudiant jouit d'un traitement privilégié durant ces deux années. Pourquoi le traiteriez-vous différemment après coup?

M. Hains: Le reste de sa dette n'est pas traité différemment. Durant cette période de deux ans, il peut vraiment déclarer faillite et être libéré de toutes les autres dettes qui lui imposent un fardeau, sauf le prêt étudiant, dont il n'assume pas les obligations durant cette période. Il doit d'abord épuiser tous les recours à sa disposition. Une fois qu'il l'a fait, c'est-à-dire au bout de 24 mois, s'il ne peut toujours pas assumer la dette, il dispose d'un moyen de s'en sortir. Ce n'est pas du harcèlement.

Le président: Je vais faire une dernière tentative.

Vous faites une exception du prêt étudiant par rapport aux autres dettes, après l'obtention du diplôme. Pourquoi? Pourquoi le prêt étudiant ne peut-il être une dette au même titre que tous les autres prêts contractés par l'étudiant? Je comprends que le prêt étudiant est assorti de modalités particulières. Toutefois, il existe toutes sortes de conditions qui peuvent être rattachées à un prêt. On peut louer une automobile pour laquelle le dernier paiement sera plus élevé que les autres. On peut faire toutes sortes de choses. Pourquoi traitez-vous le prêt étudiant différemment des autres prêts?

Tout d'abord, sommes-nous d'accord que c'est bel et bien ce que vous faites?

M. Tobin: Oui, nous le sommes. Nous empêchons que l'étudiant ne puisse en être libéré.

Le président: Mis à part le fait que le prêt a été consenti par le gouvernement qui cherche à récupérer son argent, comment

public policy rationale for ranking a government debt ahead of any other kind of debt by making it non-dischargeable?

Mr. Tobin: A student loan is also not a loan like others in terms of how it is procured. I am not an expert in the student loan program, but I do not believe the criteria are the same as they would be to get a car loan, in respect of credit checks and things of that nature. Qualifying for a student loan is not quite the same as qualifying for another type of loan.

The Chairman: For one thing, you must be a student.

Mr. Tobin: Yes, that is probably the qualification to get the loan, but the credit rating and things of that nature are not done in the same way as for a car loan, for example. A student loan is granted under different premises. I do not have the exact criterion here but it is different.

The Chairman: I do not know why the criteria for granting a loan would be the issue. What happens once you have the loan?

Mr. Tobin: It would be different, because a credit institution which grants car loans can refuse to grant a loan if the credit risk is not good enough. The same provisions for refusing are not there in the case of student loans. The program is not set up like that. It is set up to try to give people the funds to continue with an education. The criteria then are easier to meet than when applying for a car loan.

The provision states that if, two years after graduating, you are still bankrupt, you can go and have the loan treated in the same way as other loans. You can apply to have it discharged. During that two-year period, a car could be repossessed for non-payment. In this case, the lenders will not go back to repossess anything.

The Chairman: I understand all that. You keep coming back to the process. I am saying that you have singled out a student loan to be treated differently from any other loan in the event of bankruptcy. My question to you is simple: Why?

Senator Angus: It is different from any other loan. He has explained that it is a totally different loan. It would not be a loan in the normal course of business. There would not be that debt.

Mr. Tobin: It is a different type of loan. There is not the same risk assessment as used in a normal, commercial type of loan. We want the loan system to remain viable without being abused at either end. We have suggested a provision to avoid discharge of the loan in that period immediately after graduation. Nonetheless, if the financial difficulties continue two years after graduation, one can apply to have the loan discharged.

The Chairman: I am happy to remain unconvinced. Meanwhile we had better move on. Being Chairman, I can return to it when I so choose.

Mr. Tobin: We will try to come back to it later on.

The other provision deals with surplus income. This was under the heading of trying to encourage responsibility, to encourage

justifie-t-on, sur le plan de la politique gouvernementale, de faire passer une créance du gouvernement avant toutes les autres?

M. Tobin: Le prêt étudiant ne s'obtient pas de la même façon que les autres. Je ne suis pas un expert du programme des prêts aux étudiants, mais je ne crois pas que les critères — cote de crédit et tout le reste — soient les mêmes que pour un prêt-auto. Les critères d'admissibilité à un prêt étudiant ne correspondent pas tout à fait aux critères d'admissibilité à un autre genre de prêt.

Le président: Il faut avant tout être étudiant.

M. Tobin: Effectivement, c'est probablement là l'exigence de base; cependant, l'évaluation du crédit et les autres formalités de cette nature ne sont pas les mêmes que dans le cas d'un prêt-auto, par exemple. Le prêt étudiant est consenti sur d'autres bases. Je ne connais pas les critères exacts, mais je sais qu'ils sont différents.

Le président: Je ne vois pas pourquoi les critères d'approbation d'un prêt seraient en cause, ici. Qu'arrive-t-il une fois que vous avez obtenu le prêt?

M. Tobin: La situation serait différente, parce que l'établissement de crédit peut rejeter la demande de prêt-auto s'il juge le risque trop élevé. Par contre, le risque de crédit n'entre pas en ligne de compte dans l'approbation d'un prêt étudiant. Ce n'est pas ainsi qu'est conçu le programme. Il vise à donner aux étudiants les moyens de poursuivre leurs études. Le prêt étudiant est donc consenti plus facilement que le prêt-auto.

Aux termes de ces dispositions, si, deux ans après l'obtention du diplôme, vous êtes toujours sans argent, vous pouvez demander que le prêt soit traité de la même façon que les autres. Vous pouvez demander d'en être libéré. Durant cette même période, l'automobile aurait été saisie si l'emprunteur n'avait pas fait les versements prévus. Dans ce cas-ci, le prêteur ne fera pas de saisie.

Le président: Je comprends tout cela. Vous passez votre temps à me décrire le processus. Moi, je vous dis que vous faites un cas exceptionnel du prêt étudiant par rapport aux autres prêts, lorsqu'il y a une faillite. Ma question est très simple: pourquoi?

Le sénateur Angus: Ce prêt est différent de tous les autres. Il a expliqué qu'il s'agissait d'un prêt de nature tout à fait différente qui, dans le cours normal des activités d'une entreprise, ne serait pas considéré comme étant un prêt. Cette dette n'existerait pas.

M. Tobin: Ce n'est pas le même genre de prêt. On ne procède pas à l'évaluation du risque comme dans le cas d'un prêt commercial ordinaire. Nous souhaitons conserver au régime de prêt sa viabilité tout en empêchant les abus. Nous avons proposé une disposition qui empêche l'étudiant de se faire libérer du prêt durant la période qui suit immédiatement l'obtention de son diplôme. Néanmoins, si les difficultés financières persistent au bout des deux années, il peut demander à être libéré de son prêt.

Le président: Vous ne m'avez pas convaincu. Cependant, je n'irai pas plus loin. Entre temps, il vaut mieux passer à autre chose. Comme je suis président, je peux revenir sur cette question quand bon me semblera.

M. Tobin: Nous essaierons d'y revenir plus tard.

L'autre disposition porte sur le revenu excédentaire. Cette mesure figure parmi celles qui cherchent à responsabiliser les

bankrupts to make contributions to the estate in accordance with their ability to pay.

The bill suggests we impose a duty on bankrupts to pay surplus income to the estate. The surplus income would be a portion of the total income that exceeds the necessary level to maintain a reasonable standard of living. The trustees would set the amount of surplus income to be paid as per directives from the superintendent. If that did not work, mediation by an official receiver could be put in place to try to determine the exact amount of surplus income.

Again, the theory here is that the person who has access to income should still be in a position to pay off part of his or her debt but, at the same time, to maintain some sort of minimum standard of living.

Senator Meighen: Is this a new concept?

Mr. Tobin: The provision is new to the bill; that is right.

Senator Meighen: We were just saying that the whole thrust of the 1992 amendments, and certainly those in this bill, are totally different. I do not claim any virtue one way or another. I once worked with this act in a time when it was considered not the greatest thing in the world to go bankrupt. Nasty people like credit agencies always put that on your record. It was not a good thing. I guess now there is a different thrust.

Mr. Tobin: Certainly, the thrust of 1992 was to make it easier for debtors to reorganize on a commercial level. That was the thrust in trying to save jobs.

Senator Meighen: Is that particularly true for individual debtors?

Mr. Tobin: Yes, I would say both corporate and individuals were affected. Certain provisions allowed proposals for individual debtors as well.

Senator Meighen: What is surplus income? Do you think, when people struggle to make ends meet and then go bankrupt, that there will be surplus income for a mediator to turn over to the estate?

Mr. Mendelsohn: The various provinces have different rules as to what portion of earned income is seizable. This was an attempt to try to introduce some uniformity to the process. We wanted some guidelines for calculating that and some mechanism to make bankrupts pay something into the bankruptcy.

Senator Meighen: This is a process, then, of evening things across jurisdictions?

Mr. Mendelsohn: It is an attempt to achieve that.

Senator Meighen: Presumably it will work differently in different places, in different jurisdictions.

faillis, à les encourager à faire une contribution à l'actif de la faillite selon leur capacité de payer.

Le projet de loi propose que nous imposions au failli l'obligation de verser son revenu excédentaire à l'actif de la faillite. Par revenu excédentaire, on entend la partie du revenu total qui est supérieure à ce qu'il lui faut pour maintenir un niveau de vie raisonnable. Ce sont les syndicats qui établissent le montant du revenu excédentaire, selon les directives reçues du surintendant. Si le failli n'est pas d'accord avec le montant, un séquestre officiel peut agir comme médiateur pour essayer d'en arriver à une entente.

Encore une fois, on raisonne que la personne qui dispose d'un revenu devrait être en mesure de rembourser une partie de sa dette tout en conservant un niveau de vie minimal.

Le sénateur Meighen: Est-ce un nouveau concept?

M. Tobin: La disposition est nouvelle dans le projet de loi, effectivement.

Le sénateur Meighen: Nous venons tout juste de dire que les objectifs des modifications de 1992 et, certes, ceux du projet de loi à l'étude sont tout à fait différents. Je ne prétends pas que l'un soit préférable à l'autre. J'ai déjà participé à la modification de cette loi à une époque où déclarer faillite n'était pas très drôle. De vilaines personnes à l'emploi des agences d'évaluation du crédit, par exemple, l'inscrivaient dans votre dossier, ce qui paraissait très mal. Je suppose que, maintenant, les objectifs sont différents.

M. Tobin: Certes, en 1992, on cherchait à faciliter au débiteur la restructuration de sa dette commerciale. L'idée était de préserver des emplois.

Le sénateur Meighen: Est-ce particulièrement le cas des débiteurs consommateurs?

M. Tobin: Oui, je dirais que particuliers et entreprises étaient sur un même pied. Certaines dispositions permettaient aux débiteurs consommateurs de faire eux aussi une proposition.

Le sénateur Meighen: Qu'est-ce que le revenu excédentaire? Croyez-vous vraiment, quand on se bat pour joindre les deux bouts et que l'on se voit obligé de déclarer faillite, que l'on dispose d'un revenu excédentaire que le médiateur peut faire verser à l'actif de la faillite?

M. Mendelsohn: Chaque province a des règles différentes en ce qui concerne la partie du revenu gagné qui est saisissable. Par cette disposition, on cherche à uniformiser un peu le processus. Nous souhaitons établir des lignes directrices concernant le calcul du revenu excédentaire et prévoir un mécanisme qui permettrait aux faillis de rembourser une partie de la dette.

Le sénateur Meighen: Il s'agit donc d'un processus qui uniformiserait un peu les règles d'une compétence à l'autre?

M. Mendelsohn: C'est le but visé.

Le sénateur Meighen: On peut supposer qu'il s'appliquera différemment selon l'endroit, selon la compétence.

Mr. Mendelsohn: The reality is that, even when the same rules are in place, they tend to work differently in different places. That is true. Nonetheless, this is an attempt to harmonize it.

Mr. Mayrand: Our figures show that about 25 per cent of debtors who go bankrupt today have a certain amount of surplus income, that is, a discretionary income of over \$100 per month. That amount should be made available to the estate to pay back the creditors. That is precisely the reason for these provisions. These are clear rules for what will be expected from debtors with respect to payments into the estate while they are bankrupt. Those payments will be distributed to creditors.

There is a great variation of income, of course, among debtors who avail themselves of bankruptcy. The amount of surplus income will depend on their cost of living, on the region of the country where they live, and also on their ability or special circumstances. That is what the bill recognizes.

Senator Meighen: Thank you. Who sets the basic amount? It used to be the judge. Who sets it now?

Mr. Mayrand: The basic amount will be set through directives in the superintendent's office.

The Chairman: That is your office.

Mr. Mayrand: Yes. We will be setting out standards to establish the amount. The precise amount in any given file will be determined by the trustee based on the standard. It will be "X" dollars depending upon the cost for lodging, clothing, et cetera. Income above that would be paid into the estate.

Senator Meighen: Who would enforce that?

Mr. Mayrand: The trustee would discuss the subject matter with the debtor. If there is agreement, the trustee will advise the creditors. If creditors do not agree with what they see in the file, they may seek mediation.

If there is no agreement between the trustee and the debtor as to the amount to be paid, there could also be mediation. If mediation fails, a motion could be presented to the court for enforcement.

Senator Meighen: That is the basic amount?

Mr. Mayrand: Yes. The court will be using the same standards set out in the directive.

One goal is to make more predictable the payments that creditors can expect to receive from debtors through the estate. Right now, that is less than consistent.

Mr. Marantz: One should not lose sight of the fact that these provisions will only come into play when there is no agreement. They will probably only be useful in a small number of bankruptcies, particularly when looking at professionals and others.

Senator Meighen: That is an agreement between whom?

Mr. Marantz: There would usually be agreement between the debtor and the trustee on the appropriate amount to be paid.

M. Mendelsohn: En réalité, même si les mêmes règles sont en place partout, elles ont tendance à s'appliquer différemment selon la compétence, c'est vrai. Néanmoins, il faut tout de même essayer d'harmoniser.

M. Mayrand: D'après nos données, environ 25 p. 100 des débiteurs qui déclarent faillite aujourd'hui disposent d'un certain revenu excédentaire, c'est-à-dire d'un revenu discrétionnaire de plus de 100 \$ par mois. Il faudrait que ce montant serve à rembourser les créanciers. C'est exactement pourquoi nous avons prévu ces dispositions. Elles énoncent clairement ce que l'on attend du débiteur qui déclare faillite. Les paiements qu'il effectue sont répartis entre les créanciers.

Bien sûr, le revenu varie énormément d'un failli à l'autre. Le montant du revenu excédentaire sera fonction du coût de la vie, de la région du pays où il habite, ainsi que de sa capacité de payer et de toute autre circonstance spéciale. Le projet de loi en tient compte.

Le sénateur Meighen: Je vous remercie. Qui fixe le montant de base? Auparavant, il s'agissait du juge. Qui le fera désormais?

M. Mayrand: Le montant de base est fixé en conformité avec les directives émanant du bureau du surintendant.

Le président: C'est-à-dire de votre bureau.

M. Mayrand: Oui. Nous fixerons les normes qui serviront à établir le montant. Le montant exact de chacun sera fixé par le syndic en fonction de cette norme. Il sera de «X» dollars selon le coût du logement, des vêtements et de tout le reste. Tout revenu en sus de ces dépenses sera versé à l'actif.

Le sénateur Meighen: Qui verra à faire respecter cela?

M. Mayrand: Le syndic en discutera avec le débiteur. S'il y a entente, le syndic en avisera les créanciers. Si les créanciers ne sont pas d'accord, ils peuvent avoir recours à la médiation.

Si le syndic et le débiteur ne parviennent pas à s'entendre sur le montant à verser, il pourrait aussi y avoir médiation. Si la médiation échoue, on pourra demander à un tribunal de faire respecter l'entente.

Le sénateur Meighen: Concernant le montant de base?

M. Mayrand: Oui. Le tribunal utilisera les mêmes normes que ce que prévoit la directive.

On cherche ainsi, entre autres, à rendre plus prévisibles les paiements auxquels peuvent s'attendre les créanciers du débiteur. Pour l'instant, ces paiements sont loin d'être uniformes.

M. Marantz: Il ne faut pas oublier que ces dispositions n'entreront en jeu que s'il n'y a pas d'entente. On n'y aura probablement recours que dans quelques faillites, particulièrement des faillites de professionnels.

Le sénateur Meighen: Ce concordat est passé entre qui au juste?

M. Marantz: Habituellement, le débiteur et le syndic s'entendraient sur le montant à verser.

Senator Meighen: That would be the trustee who is acting for the creditors?

Mr. Marantz: Yes. It works that way now. However this provision, in effect, takes any areas of contention out of the realm of the court.

The Chairman: Is it also fair to say that this provision would apply largely to professionals and others who have potential for sheltered income. The vast majority of people earn marginal incomes, so it is not an issue for them; am I right?

Mr. Tobin: That is fair to say.

Mr. Marantz: So much of what goes into the legislation which looks punitive is designed to deal with precisely the abuse sections or the very odd circumstance, such as the high income earner.

The Chairman: What do you mean by the "abuse sections"?

Mr. Marantz: To avoid people abusing the bankruptcy process to shelter future income. The rules get complicated because of that.

Senator Angus: Speaking of abuse provisions, we heard witnesses on another subject last week saying that every partner of a certain major professional organization had his assets in his wife's name, specifically to avoid creditors' claims. Do you have anything in this legislation that would deal with those kinds of activities?

Mr. Marantz: There are existing provisions under the Bankruptcy and Insolvency Act for dealing with settlements, where property is given to someone with the idea of enjoying it in the future or through preferential payments. All of the provinces have legislation dealing with fraudulent conveyances, when property is disposed of for the purpose of defeating creditors. There is a well established body of law in that area.

The Chairman: I do not think the situation Senator Angus was referring to would classify as a fraudulent conveyance. I think this was a situation where partners in a particular firm had put away all their assets, not as a fraudulent conveyance, but on an ongoing, annual basis.

Senator Angus: No, they had been sued for a lot of money.

The Chairman: I apologize. I was under the impression they did it regularly.

Senator Angus: The trustees were outraged, of course. However, I wonder what Mr. Mendelsohn thinks about that.

Mr. Mendelsohn: I think that the trustees may not be quite as outraged as we think. I do not know.

Before people become insolvent they are entitled to organize their affairs in such manner as they wish.

Senator Angus: Is there a time limit, in other words, like a preference?

Mr. Mendelsohn: Very much so.

Senator Angus: I do not know what it is.

Le sénateur Meighen: Vous parlez du syndic qui agit au nom des créanciers?

M. Marantz: Oui. C'est ainsi que cela se fait actuellement. Cependant, cette disposition évite en réalité de faire appel aux tribunaux pour régler les différends.

Le président: Est-il juste aussi de dire que cette disposition s'appliquerait en grande partie à des professionnels et à d'autres qui ont peut-être mis une partie de leur revenu à l'abri. La grande majorité a un revenu marginal. La question ne se pose donc pas dans leur cas. Ai-je raison?

M. Tobin: Oui.

M. Marantz: Par conséquent, une grande partie des mesures à caractère punitif prévues dans cette loi est en fait destinée à prévenir les abus et à tenir compte de circonstances très particulières, par exemple celles du travailleur à revenu élevé.

Le président: Qu'entendez-vous par «abus»?

M. Marantz: Il est question ici de ceux qui recourent à la faillite pour mettre à l'abri leur revenu futur. C'est ce qui complique les règles.

Le sénateur Angus: Puisqu'il est question d'abus, des personnes venues témoigner à un tout autre sujet, la semaine dernière, nous ont dit que tous les associés d'un certain grand cabinet de spécialistes mettaient leurs biens au nom de leur épouse justement pour éviter leur saisie par des créanciers. Prévoyez-vous des dispositions, dans le projet de loi à l'étude, qui préviennent ce genre de situation?

M. Marantz: La Loi sur la faillite et l'insolvabilité comprend déjà des dispositions visant les transactions dans le cadre desquelles des biens sont donnés à une autre personne ou lui sont cédés à un prix ridicule afin de pouvoir en jouir plus tard. Toutes les provinces ont en place des lois concernant les cessions frauduleuses qui visent à soustraire des biens de la saisie. Il existe un ensemble de lois bien établies dans ce domaine.

Le président: Je ne crois pas que la situation décrite par le sénateur Angus relève de la catégorie des cessions frauduleuses. Il s'agit plutôt d'associés d'un cabinet particulier qui mettent tout au nom de leurs épouses, non pas à coup de cessions frauduleuses, mais constamment, dès qu'ils font une acquisition.

Le sénateur Angus: Non, ils avaient fait l'objet de poursuites en dommages-intérêts très importants.

Le président: Je m'excuse. J'avais compris qu'ils procédaient ainsi tout le temps.

Le sénateur Angus: Les syndicats étaient hors d'eux, naturellement. Je me demande ce qu'en pense M. Mendelsohn.

M. Mendelsohn: Les syndicats ne sont peut-être pas aussi hors d'eux qu'on le croit. Je l'ignore.

Avant de devenir insolvable, les gens ont le droit d'organiser leurs affaires comme bon leur semble.

Le sénateur Angus: Existe-t-il une limite de temps, en d'autres mots, une préférence?

M. Mendelsohn: Elle existe bel et bien.

Le sénateur Kenny: Je l'ignorais.

Senator Meighen: What is it now?

Mr. Mendelsohn: Any gift within a year of bankruptcy is void. Any gift within five years is voidable if there was a state of insolvency at the time.

Mr. Marantz: Under common law rules relating to fraudulent conveyances, there is a view that there should be a 20-year time limit.

Senator Angus: Is this like the "action paulienne".

Mr. Tobin: Yes, it is analogous to the "action paulienne." Related to what we have been talking about in terms of surplus income is the question of the discharge. The bill contains provisions that would allow a trustee to set the terms of a bankrupt's discharge order. The trustee would be able to recommend whether a bankrupt's discharge order is conditional, and the recommendation could be based on the issue we were just talking about, the compliance with surplus income payments or whether a consumer proposal should have been filed. These things could come into account when the trustee advises whether a bankrupt should be discharged.

Assault judgments and orders is the final category with respect to encouraging responsibility. This is designed to prevent perpetrators of assault from making voluntary assignments into bankruptcy as a means of avoiding payment of court ordered restitution. This situation occurs when someone has been assigned responsibility in an assault case. These would become non-dischargeable debts in terms of a bankruptcy.

The Chairman: What is the rationale for singling out those specific abuse case payments as opposed to others? Why did you single them out over other potential debts that could be non-dischargeable as well?

Mr. Tobin: I seem to recall that we had some cases brought to our attention where this had actually happened.

Mr. Marantz: Yes, that is right.

Mr. Tobin: A few cases were brought to our attention during the BIAC process, where people had escaped from their responsibility.

I think the conclusion of the BIAC was that these were types of cases in which, because of the personal nature of them, people should not be allowed to declare bankruptcy to avoid meeting their responsibility.

As with spousal payments, it was felt there was a broader societal need that would make these responsibilities non-dischargeable.

The Chairman: Did you put these charges in a special category?

Mr. Tobin: I guess that is one way of saying it. There are a number of them.

The Chairman: Were there any other potential inclusions in the same category of charges that would be made non-dischargeable and that you decided not to include, or was this just a one-item short list?

Le sénateur Meighen: Quelle est-elle, actuellement?

M. Mendelsohn: Tout don fait dans l'année qui précède la faillite est inopposable au syndic, tout comme le don fait dans les cinq années qui précèdent l'ouverture de la faillite si, à ce moment-là, le donateur était insolvable.

M. Marantz: D'après les règles de common law concernant les cessions frauduleuses, certains croient que la limite devrait être de 20 ans.

Le sénateur Angus: Un peu comme l'action paulienne?

M. Tobin: Oui, c'est un peu cela. La question du revenu excédentaire est liée à celle de la libération. Le projet de loi renferme des dispositions qui permettraient au syndic de fixer les modalités de l'ordonnance de réhabilitation du failli. Il pourrait entre autres recommander que l'ordonnance soit conditionnelle, et cette recommandation se fonderait sur ce dont nous venons tout juste de parler, c'est-à-dire si les paiements de revenu excédentaire ont été faits au tribunal ou s'il aurait été préférable que le consommateur dépose une proposition. Le syndic pourrait en tenir compte quand il décide de recommander ou non la réhabilitation d'un failli.

Les jugements et ordonnances rendus dans les causes d'agression représentent la dernière catégorie en ce qui concerne l'incitation à la responsabilité. Elle est conçue de manière à empêcher les agresseurs de céder volontairement leurs biens en vertu de la Loi sur la faillite pour ne pas avoir à payer les dommages-intérêts fixés par le tribunal. Cela arrive dans les cas d'agression. Le droit de la faillite prévoit qu'on ne peut alors être libéré de ces dettes.

Le président: Pour quelle raison les paiements liés à ces cas particuliers d'agression forment-ils une classe à part? Pourquoi les avez-vous mis en évidence par rapport aux autres dettes éventuelles dont le failli ne pourrait être libéré?

M. Tobin: Je crois me rappeler certains cas portés à notre attention où cela s'était produit.

M. Marantz: C'est exact.

M. Tobin: Durant l'examen du comité consultatif de la faillite et de l'insolvabilité, on nous a signalé quelques cas où certains s'étaient défilés.

Le comité en avait conclu, je crois, qu'il s'agissait-là du type d'affaires dans lesquelles, en raison de leur caractère personnel, il faudrait interdire que l'on puisse déclarer faillite pour éviter d'assumer ses responsabilités.

Tout comme l'aliment versé à l'époux, on estimait que, dans l'intérêt plus général de la société, il fallait éviter que l'on puisse être libéré de ces responsabilités.

Le président: Avez-vous classé ces charges dans une catégorie spéciale?

M. Tobin: On pourrait le dire, je suppose. Il en existe plusieurs.

Le président: Y avait-il d'autres charges, dans cette catégorie, pour lesquelles on aurait pu interdire la libération mais que vous avez décidé de ne pas inclure ou est-ce la seule exclusion?

Mr. Tobin: There were a number of them already.

The Chairman: Such as?

Mr. Mendelsohn: Money owing as a result of fraud and defalcation, or fines and things of that nature, are not dischargeable. This broadens that category.

The Chairman: While you were considering adding this one, were there any others that you considered adding but decided not to?

Mr. Tobin: I do not seem to recall anything else coming up.

The Chairman: Were there any requests that others be added?

Mr. Tobin: No. As I say, we moved the spousal one in, and we not only left it there, but we moved it into the preferred status and then this one was added.

I would now ask Jacques Hains to describe commercial leases falling under commercial reorganization.

[Translation]

Mr. Hains: Mr. Chairman, with respect to commercial insolvency, there are five or six important elements in Bill C-5.

The first relates to commercial leases. In 1992, Parliament passed an amendment allowing a business to disclaim a commercial lease in order to stay afloat and save jobs.

In 1992, Parliament agreed to let the debtor pay six months' rent and to unilaterally terminate his commercial leases if he was insolvent and if he submitted a reorganization proposal. In so doing, Parliament was making an exception for one particular category, that is for commercial leaseholders.

The bill proposes to do away with this exception and, in the case of commercial leaseholders, while they would still be able to disclaim the lease, but they will no longer be able to get off with a six-month lease payment. They would still be required to submit a proposal to their creditors, and to all other creditors involved in the bankruptcy. The owners can choose either to accept or to refuse the commercial reorganization proposal.

Senator Meighen: Will the proposal cover all of the debtor's affairs or only those pertaining to commercial leases? Are the property owners the only ones who will vote on the proposal?

Mr. Hains: Yes. They would be placed in a separate category and given the proposal to vote on. We are talking here about commercial leases, about the retail trade and about businesses that lease premises. If these businesses are insolvent and wish to submit a reorganization proposal, they can unilaterally terminate their leases, but they will have to make a proposal to the owners. The owners will then vote on this proposal.

M. Tobin: Il y en avait déjà plusieurs dans cette catégorie.

Le président: Par exemple?

M. Mendelsohn: Les dettes résultant de fraude et de malversation, d'amendes et d'autres charges de cette nature ne peuvent faire l'objet d'une libération. Voilà qui élargit la catégorie.

Le président: Pendant que vous envisagiez la possibilité d'ajouter cela, y en avait-il d'autres qui ont été envisagées mais qui ont été rejetées?

M. Tobin: Je ne me souviens pas qu'il y en ait eu d'autres.

Le président: D'autres ont-ils demandé que d'autres formes de dettes soient ajoutées?

M. Tobin: Non. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons inclus l'aliment versé à l'époux. Non seulement nous l'y avons laissé, mais nous en avons fait une créance privilégiée et nous y avons ajouté l'autre.

Je cède maintenant la parole à Jacques Hains qui vous décrira les baux commerciaux, qui relèvent de la réorganisation commerciale.

[Français]

M. Hains: Monsieur le président, en matière d'insolvabilité de nos entreprises, il y a 5 ou 6 sujets importants qui sont contenus au projet de loi C-5.

Le premier porte sur les baux commerciaux. C'est un amendement que le Parlement a approuvé en 1992 où il permettait, en matière de baux commerciaux, de répudier ces baux aux fins de sauvegarder l'entreprise et de sauvegarder les emplois.

Le Parlement a permis en 1992, que le débiteur puisse payer six mois de loyer, mettre fin unilatéralement à ces baux commerciaux s'il était insolvable et s'il faisait une proposition de réorganisation. À ce moment-là, le Parlement faisait un cas d'exception pour une catégorie de créanciers, les détenteurs de baux commerciaux.

Le projet de loi propose d'enlever ce cas d'exception et, dans le cas des détenteurs de baux commerciaux, ils pourront toujours répudier le bail, mais ils ne pourront plus s'en sortir avec un paiement de six mois de loyer. Il faudra faire une proposition à ces créanciers comme à tout autre créancier dans la faillite. Les propriétaires pourront accepter ou refuser la proposition de réorganisation commerciale.

Le sénateur Meighen: Est-ce que la proposition portera sur toutes les affaires du débiteur ou bien seulement en faveur des baux commerciaux? C'est seulement les locataires qui voteront sur cela?

M. Hains: Oui, effectivement. Ils seraient mis dans une catégorie à part pour fins de recevoir la proposition et de voter. Nous parlons simplement ici de baux commerciaux. Nous parlons de commerce de détail et d'entreprises qui louent des locaux. Si ces entreprises sont insolvable et qu'elles désirent faire une proposition de réorganisation, elles pourront unilatéralement mettre fin à leurs baux mais elles devront faire une proposition aux propriétaires. Les propriétaires voteront sur cette proposition.

Senator Meighen: If the owners reject the proposal, can they make a counter offer?

Mr. Hains: Rejection of the proposal could lead either to a counter offer being made or to the company declaring bankruptcy, in which case the owners would, as preferred creditors, be entitled to three months' worth of lease payments and, as unsecured creditors, to the balance outstanding on the lease.

There is an incentive in the act for them to be reasonable and to accept a reasonable offer which would salvage the business and save jobs.

Senator Meighen: Then it would seem that there is a choice to be made. Who makes this choice? You say that in some cases, rejection of the proposal could result in bankruptcy. Is that correct?

Mr. Hains: Yes.

Senator Meighen: In other cases, if I understood you correctly, rejection could lead to a counter offer being made?

Mr. Hains: We're talking about the dynamics of the negotiation process. That is really what we are talking about. First, the lessee examines the situation and says: I have seven leases and seven different locations; I'm losing a lot of money at four locations, and this places my three money-making operations at risk. It is still possible to salvage the business and save jobs at these three locations.

The lessee, in order to survive, decides to unilaterally terminate these four leases. He submits a proposal to the leaseholders, whoever they are and says: normally, I would owe you \$1.5 million, if each of these leases ran for the full term and if I paid you in full; I am offering you \$75,000 or \$80,000. This is part of the dynamics of negotiating. The leaseholders might say: We want to talk to you, Jacques, could you come and see us and sweeten your proposal. That is what I mean when I say that there may be some counter offers made.

Senator Meighen: However, if the proposal is formally rejected, are you saying that that is the end of it?

Mr. Hains: If the lessee or the business ultimately stands firm and says: Here is the proposal, you can either take it or leave it, than the owners can come back and say that it is unacceptable. If this happens, the lessee is automatically declared bankrupt and the owners would be entitled to three months' worth of lease payments as preferred creditors and to the outstanding balance as unsecured creditors. They would stand to lose a great deal. It is in their interest to listen to the lessee and perhaps accept a reasonable offer. That is the first step.

Senator Meighen: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Hervieux-Payette: Is this provision included in the 1992 legislation or is it a subsequent amendment?

Mr. Hains: Yes, it is.

Le sénateur Meighen: S'ils ne l'acceptent pas, peuvent-ils faire une contre-proposition?

M. Hains: S'ils ne l'acceptent pas, cela peut amener une contre-proposition ou pourrait avoir comme effet de mettre l'entreprise en faillite, auquel cas les propriétaires auraient droit à trois mois de loyer, comme créance privilégiée et le reste de ce qui leur est dû, comme créance ordinaire.

Ils ont alors une incitation dans la loi à se montrer raisonnable et à accepter une offre raisonnable permettant de sauver l'entreprise et de sauvegarder les emplois?

Le sénateur Meighen: Il me semble qu'il y a une alternative ou un choix. À qui revient-il de faire le choix. Dans certains cas, autrement dit, vous dites que le refus donne lieu à une faillite?

M. Hains : Oui.

Le sénateur Meighen: Dans d'autres cas, si j'ai bien compris, le refus pourrait donner lieu à une contre-proposition?

M. Hains : On parle ici d'une dynamique de négociation. C'est de cela en fait dont nous parlons vraiment. L'initiative première revient au locataire de dire: j'ai sept baux et sept endroits différents où j'ai mes magasins, il y a quatre endroits où je perds énormément d'argent, ce qui met à risque mes trois endroits où vraiment je fais de l'argent et où je pourrais sauver l'entreprise et mes emplois.

Alors l'initiative vient d'abord du locataire qui dit: je dois, pour fins de survie, mettre fin unilatéralement à ces quatre baux. Il devra faire une proposition à ces propriétaires qui peuvent être des propriétaires différents, disant: je vous dois normalement un million et demi de dollars, si j'amenais chacun de ces baux à terme et que je vous payais en entier, je vous fais une proposition de 75 000 \$ ou 80 000 \$. C'est une dynamique de négociation. Si les propriétaires disent: nous voudrions te parler, Jacques, pourrais-tu venir me voir et bonifier la proposition. C'est ce que je veux dire par il peut y avoir des contre-propositions.

Le sénateur Meighen: Mais s'il le rejette formellement, c'est fini?

M. Hains: Si l'on arrive à la fin du processus et que le locataire, l'entrepreneur, ne veut rien entendre en disant: qu'il s'agit de sa proposition, c'est à prendre ou à laisser. Les propriétaires pourraient dire: non, ce n'est pas acceptable. À ce moment-là, je serais automatiquement en faillite et les propriétaires auraient droit à trois mois de loyer comme créance privilégiée et le reste de la balance serait une créance ordinaire. Ils auraient beaucoup à perdre. Ils ont intérêt à m'écouter et peut-être à accepter une proposition raisonnable. C'est le premier domaine d'intervention.

Le sénateur Meighen: Je vous remercie, monsieur le président.

Le sénateur Hervieux-Payette: Est-ce inclus dans la Loi de 1992 ou s'il s'agit d'une modification à la loi 1992 que vous avez améliorée?

M. Hains: Oui.

Senator Hervieux-Payette: I must say that substantial improvements have been made to the 1992 legislation in the past three years. A considerable number of amendments have been passed.

Mr. Hains: Experience has taught us a great deal.

Senator Hervieux-Payette: I was wondering if this was a customary practice or if this was viewed as an impractical solution, one resulting in abuse or confusion? Is it not a fact that a reorganization proposal is more attractive to the business world in general?

Mr. Hains: It is really a customary practice. The proposal helps both parties, in that in some cases, companies in financial difficulty facing the prospect of terminating their commercial leases were required to pay six months' rent up front and this proved too costly. In other cases, the proposal benefits the leaseholder who can look forward to getting a better offer if the real estate market recovers, as we expect it will. A reorganization proposal is a more flexible bargaining tool than a rigid six-month rule.

Senator Hervieux-Payette: Thank you.

[English]

Mr. Hains: Another area under commercial reorganization is the area of environmental liability. Again, Bill C-5 is proposing to alter the 1992 provisions approved by Parliament. What Parliament tried to do in 1992 was to provide a relief to insolvency practitioners — essentially these are receivers and trustees, although it was only trustees in 1992 — because they were at risk when they accepted a mandate to liquidate an insolvent business. That was so because, technically and legally speaking, they are vested with the assets of the bankrupt individual; they become more or less the owner of those assets and are in control of them. Under environmental laws, therefore, they could have been subject to personal liability to clean up the environment. I am speaking of personal liability here, meaning "out of their own pockets." Of course, they were quite concerned about that provision.

In 1992, they approached the government and said, "Look, we are professionals working on a for-fee basis. We are trying to do creditors, debtors and society at large a service, but we are exposing ourselves. We are not going to approach any insolvent estate that has any risk of environmental liability. It is too risky for our pockets." The result was that we saw a lot of so-called "orphan sites" in the country, where the business was insolvent, the debtor was out of it, and the site was unattended. It might or might not have had an environmental problem, such as the spilling of pollutants, for example, but the environmental regulators would never find out or would find out only by accident.

That was the big problem which the 1992 amendment tried to address, and it did so in this way: The 1992 provision said that, if you are a trustee and you accept a mandate such as that, you shall not be personally liable, out of your own pocket, for any environmental damage that occurred prior to your accepting the

Le sénateur Hervieux-Payette: Je dois dire que la Loi de 1992 a été beaucoup améliorée depuis trois ans. Je trouve que les amendements sont assez nombreux.

M. Hains: L'expérience nous apprend bien des choses, oui.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je me demandais si cela faisait partie des choses à l'usage, à moins qu'il y ait eu abus ou confusion ou que cela n'était pas pratique. Cette proposition satisferait plus le monde des affaires en général?

M. Hains: C'est vraiment cela. C'est à l'usage. Cela aide les deux parties, c'est-à-dire que dans certains cas pour les entreprises en difficulté qui devaient mettre fin à leurs baux commerciaux, payer six mois comptant s'avérait trop onéreux. Le six mois était trop élevé pour eux. Dans d'autres cas, cela peut avantager des propriétaires également qui vont avoir une meilleure proposition si le marché immobilier, par exemple, reprend de la vigueur comme nous le prévoyons. C'est plus flexible comme instrument de négociation qu'une règle rigide de six mois.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je vous remercie.

[Traduction]

M. Hains: La réorganisation commerciale comprend aussi la responsabilité en matière d'environnement. De nouveau, le projet de loi C-5 propose de modifier les dispositions adoptées par le Parlement en 1992 en vue d'alléger le fardeau de ceux qui travaillent dans le domaine de l'insolvabilité — essentiellement, des syndics et des séquestres, bien qu'en 1992, seuls les syndics aient été visés — parce que le mandat de liquider une entreprise insolvable leur impose des risques. En effet, sur le plan technique et juridique, ils sont responsables de l'actif du failli qui leur a été confié en fiducie; ils en sont en quelque sorte le propriétaire et en disposent comme ils veulent. En vertu du droit environnemental, par conséquent, ils auraient pu être tenus personnellement responsables d'un accident environnemental et obligés de verser les dommages-intérêts. Bien sûr, cette disposition les inquiétait beaucoup.

En 1992, ils ont fait valoir au gouvernement qu'ils étaient des professionnels rémunérés à l'acte qui tentaient de rendre service aux créanciers, aux débiteurs et à l'ensemble de la société, mais qu'ils s'exposaient à un risque. Ils ont déclaré qu'ils refuseraient désormais de s'occuper de patrimoine insolvable présentant un risque de responsabilité en matière d'environnement. Ce patrimoine risquait de leur coûter trop cher. Dès lors, il y eut beaucoup de «sites orphelins» au Canada, c'est-à-dire de terrains contaminés qui n'étaient plus pris en charge parce que l'entreprise était insolvable et que le débiteur n'était plus là. Le site représentait peut-être une source de problèmes environnementaux, par exemple s'il y avait eu un déversement accidentel de polluants, mais les instances de réglementation de l'environnement n'en auraient rien su ou ne l'auraient appris que par hasard.

C'est l'important problème que la modification de 1992 cherchait à régler. Voici comment on s'y est pris: la disposition de 1992 prévoyait que, si vous étiez syndic et que vous acceptiez pareil mandat, vous ne seriez pas tenu personnellement responsable des dommages environnementaux survenus avant l'acceptation

mandate, and you shall also not be personally liable if you exercise due diligence after you accept the mandate. We thought that that would help.

Three years later, almost all trustees have come to us and said that that approach does not work. They ask: "What does 'due diligence' mean? We are potentially facing millions of dollars in personal liability. Thank you very much for the 'due diligence', but it is not enough."

The Chairman: As a matter of curiosity, why is that not sufficient? To a lay person, it sounds like it ought to be sufficient.

Mr. Hains: It is just that the standard is too vague. No one knows what it does and it may vary from one case to another. With the vagueness of the standard and what may be required to satisfy it, and with the risk of personal liability, the trustees were not even interested in investigating how they might exercise due diligence.

The Chairman: This takes us back to another issue that we looked at for you people a few months ago. I am going to the broad issue of corporate governance, not the Bankruptcy Act, and my colleagues may want to comment on this. It was clearly argued before us, by both lawyers and senior executives across the country at the time, that the due diligence defence would be adequate to ensure that directors would not be personally liable for some of the things for which they are now liable, if, in fact, they had clearly exercised due diligence. Many of us who are directors were at peace with that recommendation. Are you telling me now that the due diligence defence is not worth the paper it is written on?

Mr. Hains: I have two comments. First, environmental laws across the country provide for due diligence, as they should from a public policy point of view, because those laws deal with the owners or managers of the business. They should be diligent when they run their business and manage their business to ensure that they satisfy environmental regulations. Here we are talking about for-fee professionals whose job it is to try to salvage the business, if not liquidate it. They are different from the owners or managers of the business.

Secondly, due diligence is reasonably safe to exercise in instances such as discharging due diligence for redemption of shares and things like that, because people have the feel for what they need to do to show due diligence. In the area of environmental liability, and the *Bata* case comes to mind, it is pretty risky business. Again, it is risk versus the exposure element, but perhaps my learned colleagues may wish to add something.

du mandat, que vous n'auriez pas à en payer les dommages-intérêts et que vous n'auriez pas, non plus, à assumer la responsabilité personnelle d'un accident écologique survenu après l'acceptation du mandat si vous aviez fait preuve de diligence raisonnable. Nous croyions avoir trouvé la solution.

Trois ans plus tard, presque tous les syndicats nous ont dit que cette approche était inutile. Ils nous disaient: «Que voulez-vous dire par 'diligence raisonnable'? Cette responsabilité personnelle pourrait nous obliger à verser des millions de dollars en dommages-intérêts. C'est bien beau, ce principe de 'diligence raisonnable', mais ce n'est pas assez».

Le président: Par simple curiosité, pourquoi n'est-ce pas assez? Aux yeux d'un simple profane comme moi, cela devrait l'être.

M. Hains: La norme est tout simplement trop vague. Nul ne sait comment l'interpréter, et les interprétations peuvent varier d'une affaire à l'autre. Étant donné le libellé trop vague de la norme, le fait que l'on ignore ce qu'il faut faire pour y satisfaire et le risque de responsabilité personnelle, les syndicats ne cherchaient même pas à savoir de quelle manière ils pourraient faire preuve de diligence raisonnable.

Le président: Cela nous ramène à une autre question que nous avons étudiée pour vous, il y a quelques mois. Je parle de la question générale de la régie des entreprises, plutôt que de la Loi sur la faillite, et mes collègues auront peut-être quelque chose à ajouter à ce sujet. Tant les avocats que les dirigeants d'entreprise un peu partout au pays nous avaient clairement expliqué que la défense basée sur la diligence raisonnable suffirait à éviter que les administrateurs ne puissent être tenus personnellement responsables de certaines choses dont ils sont actuellement responsables, si en fait ils avaient clairement fait preuve de diligence raisonnable. Beaucoup d'entre nous qui sont administrateurs se sentaient à l'aise avec cette recommandation. Êtes-vous maintenant en train de me dire que la défense basée sur la diligence raisonnable ne vaut rien?

M. Hains: J'ai deux commentaires à ce sujet. Tout d'abord, les lois de protection de l'environnement du pays prévoient la défense fondée sur la diligence raisonnable, comme il se doit sur le plan de la politique gouvernementale, parce qu'elle vise les propriétaires ou gestionnaires de l'entreprise. Il faut qu'ils fassent preuve de diligence dans l'administration et la gestion de leur entreprise pour faire en sorte de respecter la réglementation environnementale. Or, il est question ici de professionnels rémunérés à l'acte dont le travail consiste à essayer de sauver l'entreprise, voire de la liquider. Ils n'ont donc pas les mêmes obligations que les propriétaires ou gestionnaires.

De plus, le principe de la diligence raisonnable est plutôt facile à appliquer dans le cas, par exemple, du rachat d'actions et d'autres transactions de cette nature, parce qu'on sait ce qu'il faut faire pour faire preuve de diligence raisonnable. Dans le domaine de la responsabilité en matière d'environnement par contre — et on pense tout de suite à l'affaire *Bata* —, le concept est plutôt nébuleux. Je répète que c'est une question de risque, mais mes savants collègues ont peut-être quelque chose à ajouter.

Mr. Marantz: The main point with due diligence is that in a financial area, such as directors' responsibilities, the guidelines are fairly clearly defined and understood. When you come to an environmental issue, due diligence is industry specific. If you have an apartment building with a trash compactor, due diligence is different from the way it is if you are the receiver of a paper mill. Because the standards are so industry specific, the professional trustees tried to write a due diligence standard, but it was meaningless and unhelpful.

In response to that, the amendments to the bill were reached in consultation with the CCME, the Canadian Council of Ministers of the Environment, and there is now agreement across a broad sector as to how we set the standard.

Mr. Hains: There are three elements, therefore, to the proposal in Bill C-5. The first element deals with standards of personal liability for insolvency practitioners. We are replacing "due diligence" with "gross negligence or wilful misconduct".

The second element of the proposal in Bill C-5 is that, when trustees are on the premises and they are issued a cleanup order by a regulator, they will have four options, two of which exist now in provincial and federal environmental law. First, they can comply with the order, in which case it becomes a cost of administration and ranks high up in the preferred claim. Second, they can contest the order. They can say, "We do not agree." Then it will go to the relevant court to be debated.

Bill C-5 then adds two more options. The first is the possibility for trustees or receivers — insolvency practitioners — to seek time from courts to say, "I need to assess the economic viability of the proposal." Regulators would be there to say, "There is a health hazard; therefore, you have 24 hours," or "You can take two to three weeks." The court will give that time. Moreover, knowing that the bill will be too expensive and will not be economically viable, the trustees are then out of it and can abandon that piece of property subject to the order.

That is when the third element of the proposal kicks in. For the first time, the Canadian Bankruptcy and Insolvency Act will give environmental claims an absolute first-rank priority over banks, over all secured creditors, over the real property that is the object of the order, plus any contiguous property related to the activity that caused the contamination. They will have an absolute super-priority, recognized in law, over the banks. A super-lien.

The Chairman: It also ranks ahead of wages, I presume.

M. Marantz: L'essentiel à retenir au sujet du principe de la diligence raisonnable, c'est que, dans le domaine financier, par exemple en ce qui concerne les responsabilités des administrateurs, les lignes directrices sont plutôt claires et bien comprises. Par contre, dans le domaine environnemental, les normes de diligence raisonnable changent selon l'industrie. Prenons l'exemple d'un immeuble résidentiel où il y a un compacteur de déchets. Vous ne le gérerez pas de la même façon que si vous êtes le séquestre d'une usine de papier. Parce que les normes sont si particulières à chaque industrie, les syndic professionnels ont essayé d'élaborer une norme de diligence raisonnable, mais elle s'est avérée inutile et vide de sens.

C'est pourquoi les modifications prévues dans le projet de loi ont été rédigées après consultation avec le CCME, c'est-à-dire le Conseil canadien des ministres de l'environnement, et qu'il existe maintenant une entente générale sur la façon de fixer la norme.

M. Hains: La proposition prévue dans le projet de loi C-5 comporte donc trois éléments. Le premier porte sur les normes de responsabilité personnelle s'appliquant à ceux qui travaillent dans le domaine de l'insolvabilité. Nous remplaçons le principe de la diligence raisonnable par celui de la faute grave et de la mauvaise conduite volontaire.

Comme deuxième élément, quand les syndicats sont sur place et que l'instance de réglementation leur émet une ordonnance de décontamination, ils auront quatre options, dont deux sont déjà prévues dans les lois de protection de l'environnement provinciales et fédérales. Ils peuvent soit se conformer à l'ordonnance, auquel cas les dépenses deviennent des frais d'administration et se rangent parmi les créances privilégiées, soit contester l'ordonnance, s'ils ne sont pas d'accord. Ils devront alors s'en remettre à la décision du tribunal compétent.

Le projet de loi C-5 prévoit deux autres options. La première est la possibilité, pour le syndic ou le séquestre — ceux qui travaillent dans le domaine de l'insolvabilité —, d'obtenir une prolongation du tribunal. Il pourrait dire: «J'ai besoin de temps pour évaluer la viabilité économique de la proposition». Les instances de réglementation, elles, soutiendraient que: «Le terrain représente un risque pour la santé; vous disposez donc de 24 heures» ou bien «Vous avez de deux à trois semaines pour y voir». Le tribunal accordera ce délai. De plus, sachant que la facture sera trop élevée et que la proposition ne sera donc pas économiquement viable, le syndic peut s'en laver les mains et abandonner la propriété visée par l'ordonnance.

C'est alors qu'intervient le troisième élément de la proposition. Pour la première fois, la Loi canadienne sur la faillite et l'insolvabilité accordera la toute première priorité aux créances d'ordre environnemental, les faisant passer avant les banques et avant tous les autres créanciers garantis, pour ce qui concerne le bien immeuble visé par l'ordonnance et toute propriété contiguë qui est liée à l'activité ayant causé la contamination. Ces créances auront la priorité absolue sur les créances bancaires, et la loi en fera état.

Le président: J'imagine que cette créance prime aussi sur les créances salariales.

Mr. Hains: That is right. It is on this real property. Those assets would go.

You have to compare that to the current situation. What happens now when a site is abandoned like that? A trustee would never go in. A trustee would say, "I am out of here," and the site is abandoned.

What is happening now has to do with legal chaos and a vacuum. No one knows who holds the title or who is responsible for cleaning that up. If the regulator cleans it up and restores the land to a marketable value, technically, the owner of the land still has the title, not the regulator. Well, this proposal will clear that up. It will stipulate that whoever owns that property has an absolute super-priority. The proceeds from selling this clean asset will first go to reimburse society for the cleanup.

The Chairman: I want to be sure I understand your underlying philosophy. I totally agree with your issue of protecting the trustee. What is your rationale for giving environmental claims a super-priority? Is that because the environment is now the "flavour of the year" or the "flavour of the decade"?

Mr. Hains: It has that benefit as well. This is a recognized benefit. However, the prime objective is to encourage insolvency practitioners to get on the premises and salvage a business which might have environmental problems. If they cannot salvage the business, they will liquidate it.

The Chairman: I do not understand how it works as an incentive. A suspicious part of me says that, because the Crown would pay to clean up the environmental damage, the Crown, as usual, is taking care of itself by giving itself super-priority. Is that just my inherently suspicious mind, or am I misunderstanding something?

Mr. Mendelsohn: Perhaps we can shed some light on that, Mr. Chairman.

If the site is environmentally damaged to begin with, it is damaged goods already. From an economic point of view, that super-priority is there, not because the law says so, but because that property cannot be dealt with by anyone without first addressing the situation of contamination. All this provision does is to recognize that reality and create an orderly context in which the situation can be played out. If there is net economic value to the property after the contaminated situation is dealt with, this super-priority will be irrelevant, because the owner of the property, or the bank, if it forecloses, will have to attempt to clean it up anyway. This creates a situation such that when there is no net economic value to the property, the Crown or the authorities have a legal instrument through which to take possession of the property and deal with it. We think it is really economically neutral.

Senator Angus: Let us assume that a small business owns a service station and there is a fire. There is contamination due to seepage through cracks in the concrete tanks, and the company has gone belly-up. The people have disappeared and the

M. Hains: C'est exact. Elle vise le bien immobilier en cause. Cet actif serait liquidé.

Il faut comparer cela à la situation actuelle. Qu'arrive-t-il, actuellement, quand un site est abandonné? Le syndic ne le prendrait jamais en charge. Il dirait: «Je m'en lave les mains». Le site serait abandonné.

Les mesures projetées cherchent à combler un vide juridique et à rétablir l'ordre. Nul ne sait qui détient le titre ou qui est responsable de la décontamination. Même si l'instance de réglementation effectue les travaux de décontamination et rend au terrain sa valeur marchande, sur le plan technique, le propriétaire est encore celui qui détient le titre, pas l'instance de réglementation. La proposition mettra fin à cette situation. Elle disposera que quiconque est propriétaire du bien a la priorité absolue. Le produit de la vente de ce bien décontaminé servira d'abord à rembourser à la société le coût de la décontamination.

Le président: Je veux être sûr d'avoir bien compris votre raisonnement. Je suis tout à fait d'accord avec l'idée de protéger le syndic. Sur quoi vous basez-vous pour accorder la priorité absolue aux créances environnementales? Est-ce parce que l'environnement est la cause de l'année ou de la décennie?

M. Hains: Il a aussi cet avantage, je l'admets. Toutefois, l'objectif premier est d'encourager ceux qui travaillent dans le domaine de l'insolvabilité à prendre en charge l'entreprise susceptible de poser des problèmes environnementaux et de la sauver. Si cela s'avère impossible, ils la liquideront.

Le président: Je ne vois pas comment cela peut être un incitatif. Ma méfiance naturelle m'incite à croire que, parce que c'est elle qui payerait les travaux de décontamination, la Couronne comme d'habitude voit à ses intérêts en s'accordant la priorité absolue. Est-ce simplement dû à ma nature soupçonneuse ou ai-je mal compris?

M. Mendelsohn: Nous pouvons peut-être vous éclairer, monsieur le président.

Si le site est contaminé au départ, c'est déjà une marchandise endommagée. Sur le plan économique, la priorité absolue existe déjà, non pas parce que la loi le dit, mais parce que le bien ne pourra être aliéné s'il n'est pas d'abord décontaminé. Tout ce qu'accomplit la disposition, c'est de tenir compte de cette réalité et de créer un climat ordonné dans lequel la situation peut se régler. Si le bien a une valeur économique nette une fois décontaminé, la priorité absolue n'aura plus d'importance, puisque le propriétaire du bien ou la banque, si elle effectue une saisie, aura à le décontaminer de toute façon. Par conséquent, si le bien n'a pas de valeur économique nette, la Couronne ou les autorités disposent d'un moyen juridique qui leur permet de prendre possession du bien et de s'en charger. La mesure est en réalité économiquement neutre.

Le sénateur Angus: Prenons l'exemple d'une petite entreprise qui est propriétaire d'une station-service où éclate un incendie. Le sol est contaminé en raison des produits qui s'écoulent des réservoirs de béton par des fissures, et l'entreprise ferme ses

bankruptcy is being resolved. Would this be a case where people would be able to move in and clean up the mess?

Mr. Mendelsohn: Yes, indeed.

Senator Angus: That would rank first over all claims, over income tax and any other claim. Someone has made a value judgment there.

Mr. Mendelsohn: Remember that when we talk about ranking first before income tax and so forth, we are talking about real rights. It is only over the real estate. It would be ahead of the mortgage.

Senator Angus: I think that is a key point.

The Chairman: That helps a lot.

Mr. Marantz: The issue is: How do you convert the real estate to cash? It has to be sold, but anyone who buys it has to deal with the problem.

Mr. Hains: Mr. Chairman, I said there were three elements. I have just looked at my notes and I find that there is a fourth element and a fifth element. They are also very important, Mr. Chairman.

Senator Angus: There were the commercial leases, the environment, and what was the third element?

Mr. Hains: Within the environment, I mentioned three: lowering the standards to wilful misconduct, the four options to deal with a cleanup once a cleanup order is issued, and the super-lien.

If the super-lien is not enough to reimburse the Crown totally, the unsatisfied claim would now be recognized as an ordinary unsecured claim on the remainder of the estate of the bankrupt enterprise. That is the fourth one, which is important. It is a net gain for environmental regulators.

Senator Meighen: Is that just for the capital amount, or does interest run on that as well?

Mr. Hains: It is the cleanup cost, and I think that is to be defined. I do not think we define it here.

Mr. Marantz: Interest under the Bankruptcy Act does not run after the date of bankruptcy.

Mr. Hains: The last and fifth element, which is not specific in Bill C-5 but which is obvious, — and, again, the environmental regulators wanted some assurance in this respect — is that once practitioners are on the premises, they fall under environmental laws. If they see something, they must report it to the environmental regulators right away. Nothing here will diminish that obligation.

portes. Les responsables ont disparu, et l'on est en train de régler la faillite. Dans ce cas-là, les autorités pourraient-elles prendre l'affaire en main et décontaminer le sol?

M. Mendelsohn: Elles le pourraient effectivement.

Le sénateur Angus: Le coût des travaux primerait sur toutes les autres créances, y compris celles du fisc. On a émis un jugement de valeur.

M. Mendelsohn: N'oubliez pas que, lorsqu'il est question de faire passer cette créance avant l'impôt et tout le reste, des droits réels sont en cause. Ils ne concernent que l'actif immobilier. La créance passerait donc avant l'hypothèque.

Le sénateur Angus: Ce point est essentiel.

Le président: L'explication est fort utile.

M. Marantz: Il faut se demander comment transformer le bien immeuble en argent. Il faut le vendre, mais quiconque l'achète doit voir à sa décontamination.

M. Hains: Monsieur le président, j'ai dit que la proposition comportait trois éléments. Je viens de passer mes notes en revue et je constate qu'il y en a un quatrième, voire un cinquième, qui sont tout aussi importants.

Le sénateur Angus: Il a été question de baux commerciaux, d'environnement, et quel était le troisième élément?

M. Hains: À propos d'environnement, j'en ai mentionné trois, soit un assouplissement de la norme, qui serait désormais la mauvaise conduite volontaire, les quatre options relatives à la décontamination une fois qu'une ordonnance de décontamination a été émise et la priorité absolue de la créance.

Si la priorité absolue ne permet pas à la Couronne de récupérer en entier le coût de la décontamination, la partie non recouvrée figurerait alors parmi les créances ordinaires non garanties et s'appliquerait au reste de l'actif de l'entreprise en faillite. C'est le quatrième élément, qui est important. C'est un gain net pour les instances de réglementation de l'environnement.

Le sénateur Meighen: Cette créance comprend-elle seulement le capital ou inclut-elle aussi l'intérêt couru?

M. Hains: Elle représente le coût de la décontamination. Il reste à le définir. Je ne crois pas que le texte à l'étude en donne une définition.

M. Marantz: L'intérêt en vertu de la Loi sur la faillite ne commence à courir qu'après la date de la faillite.

M. Hains: Le cinquième et dernier élément, qui n'est pas particulier au projet de loi C-5 mais qui est évident, — et ici encore, les organismes de réglementation environnementale voulaient une certaine garantie à cet égard — c'est qu'une fois que les spécialistes en insolvabilité sont sur les lieux, ils tombent sous le coup des lois environnementales. S'ils constatent quelque chose, ils doivent le signaler immédiatement aux organismes de réglementation environnementale. Rien ici ne diminuera cette obligation.

[Translation]

Mr. Hains: The third element, Mr. Chairman, with respect to the commercial reorganization of businesses, concerns directors' liability. I know that you are very interested in this subject. The objective is to ensure that when a business becomes insolvent, the directors are the ones who must, first and foremost, make the difficult decisions and suggest that the creditor, for example the Crown, receive less than he is owed in order to salvage the business.

Senator Meighen: Instead of stepping down immediately.

Mr. Hains: That is my point. Directors often leave themselves open to further legal action as a result of the creditors' losses. Instead of fighting to salvage the business, directors often do not want to assume too big a risk. They abandon ship as it is set to go down.

In addition, the proposal in Bill C-5 does three things. Pursuant to section 101 of the Bankruptcy and Insolvency Act, directors must be satisfied that the business is solvent before buying back shares. This is known as absolute liability. We are amending this provision to read with "due diligence". We are doing this for directors in case of insolvency.

[English]

Senator Angus: This is in the declaring of dividends that would impair the working capital.

Mr. Hains: That is right. In clause 101 of the BIA, it is an absolute liability. You have no defence whatsoever. We will now say, "The directors had reasonable grounds to believe that when they made that decision it was solvent."

Senator Angus: Because management told them it was.

Mr. Hains: That is right.

The Chairman: The thrust of that change is absolutely consistent with the thrust that we gave you on corporate governance?

Mr. Hains: Yes.

Senator Angus: With regard to giving a disincentive to resign or an encouragement to stay on and help salvage the failing enterprise, has there been an attempt, in coming up with this proposal, to harmonize the 150 laws which impose responsibility on directors for things related to environment and/or insolvency? Those laws are quite controversial and not well catalogued.

Mr. Hains: There is a developing standard in the CBCA, for example, and in federal financial legislation, that defines "due diligence" in some ways. It says that you must have been as reasonable and prudent as a reasonable person with your expertise would have been in the same circumstances. This is the standard that not only federal statutes but also provincial statutes are now

[Français]

M. Hains: Mon troisième élément, monsieur le président, sous les réorganisations commerciales des entreprises, traite des responsabilités des administrateurs. Je sais que vous êtes très intéressé. L'objectif est de faire en sorte que lorsqu'il y a insolvabilité de nos entreprises, ce sont d'abord et avant tout les administrateurs qui doivent prendre les décisions difficiles pour proposer de payer un montant moindre au créancier que ce qu'il leur est dû, par exemple, la Couronne, de façon à essayer de sauvegarder l'entreprise.

Le sénateur Meighen: Plutôt que de démissionner tout de suite.

M. Hains: Voilà, c'est mon point. Il arrive ainsi souvent que nos administrateurs s'exposent à des poursuites pour le manque à gagner de certains de ces créanciers. Souvent nos administrateurs, plutôt que de se battre pour sauver l'entreprise, ne veulent pas assumer trop de risques. Ils quittent le bateau qui coule.

En plus, la proposition du projet de loi C-5 fait trois choses. Dans l'article 101 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, on dit que les administrateurs doivent se satisfaire que l'entreprise est solvable avant de racheter des actions de l'entreprise, c'est une «absolute liability» que vous avez dans la loi actuellement. On change cela, monsieur le président, pour «due diligence». Voilà un endroit où on le fait pour les administrateurs en cas d'insolvabilité.

[Traduction]

Le sénateur Angus: C'est dans la déclaration de dividende qui compromettrait le fonds de roulement.

M. Hains: C'est exact. Tel que le prévoit l'article 101 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, il s'agit d'une responsabilité absolue. Il n'existe aucun mécanisme de défense. Désormais nous dirons: «Les administrateurs avaient des motifs raisonnables de le croire lorsqu'ils ont décidé que l'entreprise était solvable».

Le sénateur Angus: Parce que c'est ce que la direction leur a dit.

M. Hains: C'est exact.

Le président: Est-ce que ce changement va tout à fait dans le sens de l'orientation que nous vous avons donnée concernant la régie des sociétés?

M. Hains: Oui.

Le sénateur Angus: Pour ce qui est de décourager les administrateurs de démissionner ou de les encourager à rester, ou de sauver une entreprise de la faillite, a-t-on tâché, en élaborant cette proposition, d'harmoniser les 150 lois qui imposent une responsabilité aux administrateurs en matière environnementale et en matière d'insolvabilité? Ces lois sont assez controversées et mal cataloguées.

M. Hains: La Loi sur les sociétés par actions par exemple et les lois fédérales sur les finances renferment une norme qui définit d'une certaine façon la «diligence raisonnable». Elle prévoit qu'il faut avoir été aussi raisonnable et prudent que l'aurait été une personne raisonnable possédant votre savoir-faire dans les mêmes circonstances. C'est la norme que tâchent d'adopter désormais

trying to adopt. They are trying to use the very same phrases in order that the courts have something harmonized to deal with.

Senator Angus: The most onerous and identifiable statutory liability imposed on a corporate director under present legislation is the liability for unpaid wages. The irony is that these provisions were not in the Bankruptcy Act but were in the Companies Act and other acts. That is what my question is directed at.

Mr. Mendelsohn: Perhaps this is anticipating Mr. Hains' next topic, but there is a first step in this revision, according to which, up until now, the only party in favour of whom debts could be compromised was the debtor himself. It is now suggested that the proposal contain a provision to include a compromise of the debt, not only for the benefit of the debtor corporation, but also for the benefit of the directors, who are statutorily liable. If you take the example of a wage claim, it would be possible, not only to compromise the unpaid wages in favour of the corporation, but also to get the directors off the hook by having the corporation pay whatever is proposed.

That will form part of the proposal. It is part of what is voted on. Presumably the employees can vote for or against, but the directors can obtain relief through that mechanism.

Senator Angus: That is in the case of a proposal, but what if it is voted down?

Mr. Mendelsohn: If it is voted down, the company is bankrupt and that is it. This addresses itself solely to statutory liability; not to contractual liability. You cannot blow off a director's or a guarantor's guarantee through this mechanism.

Mr. Hains: To return to why there are proposals here dealing with directors' liability, it is to encourage directors to stay on as opposed to resigning en masse and to favour reorganization as opposed to liquidation. For liquidation, they have liability. For proposals, they can make a proposal to classes of creditors, which would include their own personal and statutory liability.

It is again providing an incentive to favour —

[Translation]

To favour reorganization over liquidation of the business.

[English]

Senator Meighen: Suppose this operates to encourage them to stay on. They stay on; they make a proposal; the proposal is defeated; they are now in bankruptcy. Are we now back at square one?

Mr. Hains: That is right.

non seulement les lois fédérales mais également les lois provinciales. Elles tâchent d'utiliser une formulation identique afin que les tribunaux puissent s'appuyer sur des dispositions harmonisées.

Le sénateur Angus: La responsabilité statutaire la plus rigoureuse et la plus reconnaissable imposée à un administrateur d'entreprise en vertu de la loi actuelle, est la responsabilité pour les salaires non payés. Ce qui est ironique, c'est que ces dispositions ne sont pas prévues par la Loi sur la faillite mais par la Loi sur les compagnies et d'autres lois. C'est le sens de ma question.

M. Mendelsohn: J'anticipe peut-être sur le prochain thème qu'abordera M. Hains, mais il s'agit d'une première étape dans le cadre de cette révision car jusqu'à présent la seule partie en faveur de laquelle on pouvait réaliser un compromis sur une dette était le débiteur même. On propose désormais une disposition prévoyant un compromis sur une dette non seulement au profit de la société débitrice mais également au profit des administrateurs, qui sont responsables en vertu de la loi. Si vous prenez l'exemple d'une créance salariale, il serait possible, non seulement de compromettre la créance salariale en faveur de la société, mais également de tirer les administrateurs d'embarras en obligeant la société à payer le montant proposé.

Cela fera partie de la proposition. Cela fait partie de ce sur quoi on vote. Vraisemblablement, les employés peuvent voter pour ou contre, mais les administrateurs peuvent obtenir cette exonération par le biais de ce mécanisme.

Le sénateur Angus: Cela vaut dans le cas d'une proposition, mais que se passe-t-il si on vote contre?

M. Mendelsohn: Alors l'entreprise fait faillite, un point c'est tout. Cela s'applique uniquement à la responsabilité statutaire et non à la responsabilité contractuelle. Il est impossible de recourir à ce mécanisme pour faire abstraction de la garantie d'un administrateur ou d'un garant.

M. Hains: Pour revenir à la raison d'être des propositions traitant de la responsabilité de l'administrateur, on veut ainsi encourager les administrateurs à rester au lieu de démissionner en masse et à donner la préférence à la réorganisation plutôt qu'à la liquidation. En ce qui concerne la liquidation, ils ont une responsabilité. En ce qui concerne les propositions, ils peuvent présenter une proposition à des catégories de créanciers, qui inclurait leur responsabilité personnelle et leur responsabilité statutaire.

On veut ainsi les encourager à...

[Français]

Donner une préférence à la réorganisation plutôt qu'à la liquidation des entreprises.

[Traduction]

Le sénateur Meighen: Supposons que cela les encourage à rester. Ils restent; ils présentent une proposition; la proposition est rejetée; ils sont maintenant en faillite. Sommes-nous revenus à la case départ?

M. Hains: C'est exact.

Senator Meighen: Why would I want to stay on with the chance of the proposal being beaten?

Mr. Hains: Many people have asked us whether it will work.

Senator Kenny: Why would any creditor accept a proposal that kept the board fireproof in any way? You would keep their feet to the fire right to the very end.

Mr. Mendelsohn: You must bear in mind that this compromise only relates to the past and not to the future. Often one is faced with a choice. For example, if it is wages, do you accept the compromise, have an ongoing entity and still continue to earn wages? Or do you bankrupt the company, retain your recourses, but lose your jobs?

Senator Kenny: These are folks who have not been earning wages for a while.

Mr. Mendelsohn: The act tries to create a context in which people can act with common sense.

Senator Meighen: I had better be as good a campaigner as Senator Kirby to ensure that I will win my vote.

[Translation]

Mr. Hains: I think Mr. Mendelsohn is talking about a situation or crisis where insolvency results in the closure of a business and in job losses. The unions will have a very difficult decision to make: Should they allow the collective agreements to be reopened? Workers will also have a very difficult decision to make: Do they want to keep their jobs and in the process lose \$200 or \$300? The outcome will be dictated by the market and by the negotiation process.

[English]

There is no clampdown so it is creditors who will decide what is best for them owing to the proposal on the table.

The Chairman: To pick up on Senator Meighen's point, let us take the specific example of the PWA bailout of directors. I am not at all clear as to how this proposal would work, if the protection disappears if the proposal is defeated. Perhaps you can tell us how it will work, because some of us may, sooner rather than later, be in that position.

Second, if the proposals that the committee put forward with respect to directors' liability under the CBCA were enacted, what impact would those changes in the CBCA have, if any, on the Bankruptcy Act? In other words, have we picked it up in one place even if it is not here?

Mr. Hains: The CBCA applies to federally incorporated corporations.

The Chairman: I will make it easy. I understand that if it is a non-CBCA company, it does not have any impact. Suppose it was a CBCA company. If our proposals on corporate governance had

Le sénateur Meighen: Pourquoi vouloir rester si la proposition risque d'être rejetée?

M. Hains: Bien des gens nous ont demandé si cela marchera.

Le sénateur Kenny: Pourquoi un créancier accepterait-il une proposition qui protège d'une façon quelconque le conseil d'administration? Il voudrait plutôt le tenir responsable jusqu'au bout.

M. Mendelsohn: Il ne faut pas oublier que ce compromis ne concerne que le passé et non l'avenir. Souvent, il faut faire un choix. Par exemple, dans le cas des salaires, acceptez-vous le compromis, l'entité survit et vous continuez à toucher un salaire? Ou est-ce que vous causez la faillite de l'entreprise, conservez vos recours mais perdez vos emplois?

Le sénateur Kenny: Il y a des gens qui n'ont pas touché de salaire depuis un bout de temps.

M. Mendelsohn: La loi tâche de créer un contexte permettant aux gens d'agir de façon logique.

Le sénateur Meighen: J'ai intérêt à mener une aussi bonne campagne que le sénateur Kirby pour m'assurer de gagner mon vote.

[Français]

M. Hains: Si je perd mes élections, je pense que M. Mendelsohn parle d'une situation d'insolvabilité, d'une situation de crise qui peut mener à la fermeture de l'entreprise et aux pertes d'emplois. Les syndicats auront à prendre une décision très difficile, à savoir: est-ce qu'ils permettront ou non la réouverture des conventions collectives? De même les travailleurs devront prendre une décision très difficile à savoir: est-ce qu'ils veulent préserver leur emploi et peut-être perdre 200 \$ ou 300 \$? C'est le marché et le jeu de la négociation qui en décidera.

[Traduction]

Comme il n'y a pas de renforcement des restrictions, ce sont les créanciers qui décideront de ce qui est le mieux pour eux compte tenu de la proposition présentée.

Le président: Pour revenir au point soulevé par le sénateur Meighen, prenons en particulier l'exemple de l'opération de sauvetage des administrateurs de la PWA. Je ne suis pas du tout sûr de la façon dont cette proposition fonctionnerait, si la protection disparaît une fois la proposition rejetée. Vous pourriez peut-être nous expliquer comment cela fonctionne, car certains d'entre nous risquent, plus tôt que plus tard, de se trouver dans cette situation.

Deuxièmement, si les propositions présentées par le comité en ce qui concerne la responsabilité des administrateurs en vertu de la Loi sur les sociétés par actions étaient adoptées, quelles répercussions, le cas échéant, ces changements à la Loi sur les sociétés par actions auraient-ils sur la Loi sur la faillite?

M. Hains: La Loi sur les sociétés par actions s'applique aux sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale.

Le président: Je vais vous poser la question autrement. Je comprends que cela n'a aucune incidence s'il ne s'agit pas d'une société visée par la Loi sur les sociétés par actions. Supposons

been accepted and these changes had been made, which would prevail?

Mr. Hains: Both would prevail.

The Chairman: Both cannot prevail. One must be before the other.

Mr. Hains: If I understood correctly your proposal under the CBCA, you are proposing to replace the current reliance on the "good faith" defence now in the CBCA with a full "due diligence" defence. Their being accepted in the CBCA is still the standard. When CBCA corporations become insolvent, the rights of workers are contained therein. The directors have a "due diligence" defence, a mechanism which they can use to defend themselves. However, workers' rights are also found in employment and labour standards in provinces in which CBCA corporations might have done business. I do not know what is contained in those employment and labour standards laws. The majority of them have "due diligence" defences; others do not. The ones which do not, have an absolute liability which extends not only to wages and salaries but also to the "primes de départ." For instance, that is the case in B.C. Both would apply to directors.

Suppose that in your example the proposal before you would also be law. Directors could then say, "If the proposals fail, I will be facing these liabilities. If I am to stay on, I will try to work a deal that will be acceptable to the creditors." I think this is an incentive to work a compromise among the directors, corporations and employees. However, if it fails, I recognize your first point, which is that directors are subject to these liabilities.

The Chairman: Take me back to PWA and tell me why I would stay.

Senator Angus: With PWA, they set up a trust fund. They took the money out of the company, which probably caused its insolvency.

Mr. Marantz: There are a number of problems. PWA is a good example with regard to any business. Generally, you find the employees are paid currently in any business of any size, certainly one that is contemplating a reorganization plan. They get paid every two weeks. If the company fails at any given point in time, there are probably three weeks of wages in arrears. That is what you are looking at, plus accumulated vacation pay.

If a company does a plan, the proposal has to provide for the payment of wages in priority, but only to the measure prescribed under the Bankruptcy Act, which is not a great deal of money. Thus, you do have this risk. As a practical matter, the directors take a risk of carrying on the business when they know that the

qu'il s'agit d'une société visée par la Loi sur les sociétés par actions. Si nos propositions sur la régie des sociétés ont été acceptées et que ces changements ont été apportés, quelle est celle qui prévaudrait?

M. Hains: Les deux prévaudraient.

Le président: C'est impossible. Il faut que l'une l'emporte sur l'autre.

M. Hains: Si j'ai bien compris votre proposition en vertu de la Loi sur les sociétés par actions, vous proposez de remplacer le recours actuel à la défense «de bonne foi» prévu par la Loi sur les sociétés par actions par une défense de la «diligence raisonnable» en bonne et due forme. Ce qui est accepté par la Loi sur les sociétés par actions demeure la norme. Lorsque les sociétés visées par la Loi sur les sociétés par actions deviennent insolvables, les droits des travailleurs y sont prévus. Les administrateurs ont recours à la défense de la «diligence raisonnable». Cependant, les droits des travailleurs sont également prévus par les normes d'emploi et du travail des provinces où certaines sociétés visées par la Loi sur les sociétés par actions peuvent avoir exercé des activités. J'ignore en quoi consiste ces lois sur les normes de l'emploi et du travail. La majorité d'entre elles prévoient des mécanismes de défense faisant appel à la «diligence raisonnable»; d'autres pas. Celles qui ne prévoient pas ce mécanisme de défense prévoient une responsabilité absolue qui s'étend non seulement aux traitements et salaires mais également aux primes de départ. C'est en fait le cas en Colombie-Britannique. Les deux s'appliqueraient aux administrateurs.

Supposons que dans votre exemple la proposition qui vous est présentée a également force de loi. Les administrateurs pourraient alors déclarer: «Si la proposition est rejetée, je devrai faire face à ces responsabilités. Si je reste, j'essaierai de conclure une entente qui sera acceptable pour les créanciers». Je pense que cela incite les administrateurs, les sociétés et les employés à en arriver à un compromis. Cependant, si la proposition est rejetée, je comprends votre premier point qui est que les administrateurs sont assujettis à ces responsabilités.

Le président: Revenons à l'exemple de la PWA et expliquez-moi pourquoi je devrais rester.

Le sénateur Angus: Dans le cas de la PWA, on a établi un fond de fiducie. On a retiré l'argent de la société, ce qui l'a probablement rendue insolvable.

M. Marantz: Il existe un certain nombre de problèmes. La PWA est un bon exemple en ce qui concerne les entreprises. Généralement, les employés d'une entreprise, peu importe sa taille, sont payés régulièrement, surtout une entreprise qui envisage une réorganisation. Ils sont payés toutes les deux semaines. Si la société fait faillite à un certain moment, ils ont probablement des arriérés de salaire de trois semaines, en plus des congés annuels payés accumulés.

Si une société présente un plan, la proposition doit prévoir en priorité le paiement des salaires, mais uniquement dans la mesure prescrite par la Loi sur la faillite, ce qui n'est pas beaucoup. Il y a donc ce risque. Dans la pratique, les administrateurs prennent un risque lorsqu'ils poursuivent leurs activités en sachant que la

company is insolvent. There is a question as to whether they have exercised due diligence, if they have not set up a trust fund.

The Chairman: Let me try to put my question simply. Mr. Hains said that the public policy rationale for this proposal was to persuade directors to hang in there to help solve the company's problems and to make a proposal for the solution. In response to a question from Senator Meighen, Mr. Hains said that, if the directors make a proposal and the proposal is defeated, then the liability comes back on the directors.

Since that scenario has some not insignificant probability of occurring, my sense is that you have not given directors a good incentive for hanging in there. If that was the intent of the public policy, my guess is you missed it.

Mr. Marantz: The section is flawed in that respect; I do not disagree with that.

The Chairman: How do we fix it?

Mr. Marantz: The next question is this: If they go forward and there is a failure, did they exercise due diligence in the circumstances so as to avoid personal liability? I do not know the answer to that question.

Senator Meighen: In going forward?

Mr. Marantz: Yes.

Senator Meighen: There are two stages. The first stage is: "We got into trouble."

Mr. Marantz: Before you even get to the proposal, the proposal is rejected, it goes down; they may have been in there for three or four weeks or three months. You will be stuck with the last three weeks of wages again. Did they exercise due diligence in carrying the plan forward? I do not know the answer to that question. There is probably a good argument that they did, unless you specifically provide that there is no personal liability on directors and officers for these claims in the event that they file the proposal and the proposal is defeated.

Senator Meighen: Unless they are guilty of gross negligence.

Mr. Marantz: Yes. Then, of course, you will encourage directors and officers, when they are at risk of exposure, to file a proposal.

Mr. Hains: At the beginning, Mr. Tobin said that the proposals here are based on recommendations made by BIAC, the Bankruptcy and Insolvency Advisory Committee. Private sector experts, business and consumer people, worked with us to develop these proposals. Mr. Tobin also mentioned the steering committee and the eight working groups. One of the eight working groups dealt with directors' liability. I stress that these groups were made up of private-sector senior people, such as lawyers and people from the lending community, and so on.

société est insolvable. Il faut déterminer s'ils ont fait preuve de diligence raisonnable, s'ils n'ont pas mis sur pied un fond de fiducie.

Le président: Laissez-moi vous poser ma question de façon plus simple. M. Hains a expliqué que cette proposition visait à persuader les administrateurs de rester pour aider à régler les problèmes de l'entreprise et proposer une solution. En réponse à une question du sénateur Meighen, M. Hains a déclaré que si les administrateurs présentent une proposition et qu'elle est rejetée, la responsabilité retombe alors sur les administrateurs.

Comme il s'agit d'un scénario tout à fait plausible, j'ai l'impression que la mesure que vous proposez n'incite pas suffisamment les administrateurs à rester. Si c'était le but visé par cette mesure d'intérêt public, je considère que vous avez fait fausse route.

M. Marantz: Cet article laisse à désirer à cet égard, j'en conviens.

Le président: Comment pouvons-nous y remédier?

M. Marantz: Il faut maintenant se poser la question suivante: s'ils présentent une proposition et qu'ils font faillite, ont-ils fait preuve de diligence raisonnable dans les circonstances pour éviter une responsabilité personnelle? Je ne connais pas la réponse à cette question.

Le sénateur Meighen: En présentant une proposition?

M. Marantz: Oui.

Le sénateur Meighen: Il y a deux étapes. La première étape consiste à reconnaître que l'entreprise est en difficulté.

M. Marantz: Avant même de passer à la proposition, elle est rejetée. La situation peut durer depuis trois ou quatre semaines ou même trois mois. Vous serez encore coincé avec les trois dernières semaines de salaire. Ont-ils fait preuve de diligence raisonnable en présentant le plan? J'ignore la réponse à cette question. On peut probablement soutenir que oui à moins de prévoir expressément que les administrateurs et les dirigeants n'ont aucune responsabilité personnelle à l'égard de ces créances s'ils présentent une proposition et qu'elle est rejetée.

Le sénateur Meighen: À moins qu'ils soient coupables d'une négligence grave.

M. Marantz: Oui. Alors, bien entendu, on encouragera les administrateurs et les dirigeants, s'ils courent un risque, à présenter une proposition.

M. Hains: Au début, M. Tobin a déclaré que les propositions sont fondées sur les recommandations du comité consultatif de la faillite et de l'insolvabilité. Les spécialistes du secteur privé, les milieux d'affaire et les consommateurs ont travaillé avec nous pour élaborer ces propositions. M. Tobin a également mentionné le comité de direction et les huit groupes de travail. L'un de ces huit groupes de travail traitait de la responsabilité des administrateurs. Je tiens à souligner que ces groupes se composaient de représentants chevronnés du secteur privé, entre autres des avocats et des membres d'établissements de crédit.

Their conclusion was the same as yours, Mr. Chairman, namely, let us not pretend this will solve all those problems. However, it is a step in the right direction, one that might work in certain circumstance — although perhaps not in the PWA case; I do not know. I am not familiar enough with that case.

Senator Meighen: More important, it will not make the risk any greater.

Mr. Hains: That is right.

Senator Meighen: If it does not make it any greater, then you might as well give it a try.

Mr. Hains: That is right.

My two colleagues know better than I that it is being done now under certain CCAA cases in which directors have made part of the CCAA proposals a proposed settlement of their own personal liability as directors. That has been sanctioned or not by the courts and approved or not by creditors. In many cases, it has been approved. In some cases it may work.

Mr. Tobin: To return to Senator Meighen's point, not only does it not make it any worse, as he described, but perhaps you have introduced a regime, albeit in a limited fashion, that would allow the directors to be willing to take a second look at it, and during a period of time for which it does not get any worse than what you have described. To make it foolproof, you will probably have to absolve them of all liability. I do not think that is something that would be accepted by the community at large.

Senator Angus: In the committee which dealt with directors and which had the private sector input, there may have been proposals that went further than you have gone in Bill C-5. I may be wrong in that regard. However, since the next review is contemplated to be in five years, there is an analysis of directors' liability going on. It is generally recognized, certainly as far as I know, that the present law is unsatisfactory, especially with the increase of suits against professionals and so on. Would this not be the time to go further rather than have a "première saucette" sort of thing in this bill?

After I read the press release and some other documents about Bill C-5, I was surprised that you did not go further in terms of directors' liability.

Mr. Hains: There were not many other options contemplated by the BIAC working group. Some other options that were contemplated were contemplated by this very committee in your corporate governance deliberations. Capping liability, for example, was also debated in that BIAC working group. It was considered whether or not there should be a BIA amendment capping that. They came to the same conclusion to which your committee came, namely, that this is not the way to go at this time.

Ils sont arrivés à la même conclusion que vous, monsieur le président, à savoir qu'il ne faut pas prétendre que cela permettra de régler tous les problèmes. C'est toutefois un pas dans la bonne direction, une mesure qui pourrait fonctionner dans certaines circonstances, mais peut-être pas dans le cas de la PWA; je l'ignore. Je ne suis pas suffisamment au courant de ce cas.

Le sénateur Meighen: Le plus important, c'est que cela n'augmentera pas le risque.

M. Hains: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Donc, on pourrait aussi bien l'essayer.

M. Hains: C'est exact.

Mes deux collègues sont mieux au courant que moi des mesures prises dans certains cas visés par la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, où les administrateurs ont inclus dans leurs propositions aux créanciers un règlement proposé de leur propre responsabilité personnelle en tant qu'administrateur. Dans bien des cas, cela a été sanctionné par les tribunaux et approuvé par les créanciers. Dans certains cas, cela peut fonctionner.

M. Tobin: Pour revenir au point soulevé par le sénateur Meighen, non seulement ces mesures n'aggravent pas le risque mais elles permettent d'instaurer un régime, bien que de façon limitée, qui incite les administrateurs à examiner la situation de plus près, pendant une période où ce risque n'est pas plus grave que ce que vous avez décrit. Pour que cette mesure soit à toute épreuve, il faudrait probablement les exonérer de toute responsabilité. Je ne crois pas que cela serait accepté par la communauté en général.

Le sénateur Angus: Dans le comité chargé d'étudier la responsabilité des administrateurs et auquel ont participé des membres du secteur privé, certaines propositions ont sans doute été plus loin que les vôtres en ce qui concerne le projet de loi C-5. Je me trompe peut-être. Cependant, comme le prochain examen doit avoir lieu dans cinq ans, on est en train d'analyser la responsabilité des administrateurs. On reconnaît dans l'ensemble, du moins à ma connaissance, que la loi actuelle est insatisfaisante, compte tenu particulièrement de l'augmentation du nombre de poursuites contre les membres des professions libérales et ainsi de suite. Ne serait-ce pas le moment d'approfondir la question plutôt que de se contenter d'une «première saucette»?

Après avoir lu le communiqué de presse et certains autres documents à propos du projet de loi C-5, j'ai été étonné de constater que vous n'étiez pas allés plus loin en ce qui concerne la responsabilité des administrateurs.

M. Hains: Le groupe de travail du comité consultatif sur la faillite et l'insolvabilité n'a pas envisagé tellement d'autres options. Certaines autres options envisagées l'ont été également par votre comité lors de ses délibérations sur la régie des sociétés. Le plafonnement de la responsabilité, par exemple, a également été débattu par ce groupe de travail. Il a envisagé l'opportunité de proposer une modification à la LFI pour plafonner la responsabilité. Le groupe est arrivé à la même conclusion que votre comité, à savoir que ce n'est pas une solution à retenir pour l'instant.

They recognized what your chairman was saying, namely, that in some cases it may not work and in others it will, such as this five-year review, which was seven at the time. They want to continue working at that to see what the experience under the new provisions will be. They want to see when it will work and when it will not work. Based on that knowledge, perhaps the next time round, they will improve the process here. Their recommendation, which the government accepted, was to go this route for the time being.

The Chairman: I assume that each of these working groups gave the government some sort of report or document.

Mr. Tobin: Yes.

The Chairman: Could we have a copy of the report given to the government on this specific point? I presume that the document contained other options. We would like to look at it ourselves.

Mr. Tobin: We can send it to the clerk.

Clauses such as the five-year review clause are put in to try to ensure that it will be looked at, at least within that time frame. Of course, if a crisis or something precipitates or requires a more hasty examination, there is nothing to preclude that.

We made these recommendations because these laws were not being looked at for up to 10, 12, or 20 years or longer. There was a feeling that in today's economy we had to try to guarantee some sort of re-examination within a minimum period of time.

Mr. Hains: With regard to directors' liability, another major area that Bill C-5 is proposing to amend is the Companies' Creditors Arrangement Act.

The objective of this long series of amendments to the CCAA is to bring it more in harmony with the commercial reorganization provisions of Bill C-5. I will mention just a few.

One is to adopt similar financial disclosure requirements on debtors wishing to reorganize under the CCAA, such as those with which debtors must comply when they try to reorganize under the BIA. Initially, it is up to 30 days, similar to what you have in the BIA, and a second application is required to extend that under the CCAA.

The stay exemptions say that eligible financial contracts — swap agreements, letters of credits, guarantees and that sort of thing — cannot be stayed under CCAA. That was very vague. Some court cases had stayed them; some others had not. The BIA says no, those cannot be stayed. Therefore, the CCAA is being harmonized with the BIA.

Le groupe a reconnu, comme votre président, que cette solution risque de ne pas marcher dans certains cas et dans d'autres oui, comme cet examen quinquennal qui, à l'époque, était prévu tous les sept ans. Le groupe veut continuer à y travailler pour constater l'expérience qui se dégagera de l'application des nouvelles dispositions. Il veut observer dans quelles circonstances cette mesure fonctionnera et ne fonctionnera pas. Grâce à cette expérience, il parviendra peut-être à améliorer le processus la prochaine fois. C'est donc ce qu'il a recommandé au gouvernement, et le gouvernement a accepté cette recommandation.

Le président: Je suppose que chacun de ces groupes de travail a remis au gouvernement un rapport ou un document quelconque.

M. Tobin: Oui.

Le président: Pourrions-nous avoir un exemplaire du rapport remis au gouvernement sur cette question en particulier? Je suppose que ce document renfermerait d'autres options. Nous aimerions y jeter un coup d'oeil.

M. Tobin: Nous pouvons l'envoyer au greffier.

Des dispositions prévoyant entre autres l'examen quinquennal de la loi ont été ajoutées pour que la loi fasse l'objet d'un réexamen, du moins dans ce délai. Bien entendu, si à cause d'une crise ou d'autres facteurs, un réexamen s'impose plus tôt, rien ne nous empêche de le faire.

Nous avons formulé ces recommandations parce qu'il pouvait s'écouler jusqu'à 10, 12 ou même 20 ans, sinon plus avant que ces dispositions soient réexaminées. Compte tenu de la situation économique actuelle, nous avons cru bon d'essayer d'en assurer le réexamen dans un délai minimum.

M. Hains: En ce qui concerne la responsabilité des administrateurs, le projet de loi C-5 propose de modifier une autre mesure législative importante, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la LACC.

Cette longue série de modifications apportées à la LACC vise à mieux l'harmoniser avec les dispositions du projet de loi C-5 portant sur la réorganisation commerciale. Je n'en mentionnerai que quelques-unes.

L'une d'entre elles consiste à adopter, en ce qui a trait aux débiteurs qui désirent se réorganiser sous le régime de la LACC, des exigences en matière de divulgation des renseignements financiers semblables à celles que doivent satisfaire les débiteurs lorsqu'ils essaient de se réorganiser sous le régime de la LFI. Dans le cas d'une demande initiale, il s'agit d'une période maximale de 30 jours, comme c'est le cas sous le régime de la LFI et ils doivent présenter une deuxième demande pour prolonger cette période sous le régime de la LACC.

Les exclusions en ce qui concerne la suspension disposent que les contrats financiers admissibles — contrats de swap, lettres de crédit, de garantie et ainsi de suite — ne peuvent faire l'objet d'une ordonnance suspendant le droit de résilier ou de modifier un contrat financier sous le régime de la LACC. La loi était très vague à cet égard. Certains tribunaux ont rendu des ordonnances suspendant ce droit, d'autres non. La LACC dit que les tribunaux ne peuvent le faire. La LACC est ainsi rendue conforme à la LFI.

With respect to extension of credit and supply of goods, the provisions adopted will be similar to the BIA, whereby creditors and suppliers will no longer be obliged to extend further credit or supply goods on credit once the reorganization regime, the statutory regime, is in place.

The Crown claims that provisions of the BIA are being mirrored in the CCAA. Previously, the Crown could not be stayed under CCAA. Now they will be, to a similar extent as under the BIA.

To avoid forum shopping as between one regime and the other, Bill C-5 proposes to harmonize the proportions to approve proposals. It is three-quarters now of creditors in the CCAA and two-thirds in the BIA. We are harmonizing at two-thirds.

We are also adopting similar standard forms. Those I just referred to as proposed under the BIA in the area of environmental liability and directors' liability will also be made under the CCAA.

The last major amendment to CCAA which is being proposed now is to put a threshold to be eligible to access CCAA reorganization. That threshold proposal is \$10 million. Debtors must have at least a \$10 million liability threshold. If they are under that, we are trying to force the SMEs to come within the BIA regime and leave the more flexible CCAA to the larger, more complex financial reorganizations.

Senator Angus: Is it desirable that there be the two regimes? Many members of this committee have asked why. We also have the Winding Up Act with financial institutions, and CCAA, which in very general terms in the mind of the lay person is Canada's version of Chapter 11. Would that be a fair analysis of it?

Mr. Tobin: As we said before, we have tried to amend the Bankruptcy Act on many occasions; during the 1992 deliberations there were some serious questions raised as to whether we needed to keep both the CCAA and the BIA. It was felt that if we were to be successful in trying to amend the BIA, then we should deal with the BIA and amend it, with the realization that we would look at it again in 1995.

When it came up again in 1995, it was felt that, yes, we need two different statutes. In some cases, you have a situation where the court involvement must be much more active and flexible. You need that type of arrangement. It is difficult to spell out in precise detail everything that would be needed to accommodate large regimes or large bankruptcies. It was felt we should keep them both. However, in the second step, we said we should harmonize where we could harmonize and try to prevent forum shopping, or going from one track to the other. We would try to define a threshold, by which we could say that, if you were below a certain level, you would be directed to that.

En ce qui a trait à la prestation de crédits et à la fourniture de marchandises, les dispositions adoptées s'apparenteront à celles de la LFI, qui disposent que les créiteurs et les fournisseurs ne seront plus tenus d'exiger la prestation de nouveaux crédits ou les paiements relatifs à la fourniture de marchandises à crédit, une fois que le plan de réorganisation a été mis en oeuvre.

La Couronne estime que les dispositions de la LFI se reflètent dans la LACC. Auparavant, l'exercice d'un droit de la Couronne ne pouvait faire l'objet d'une suspension sous le régime de la LACC. Il le sera maintenant, comme c'est le cas aux termes de la LFI.

Pour éviter la surenchère judiciaire entre un régime et l'autre, le projet de loi C-5 propose d'harmoniser la majorité numérique en ce qui a trait à l'acceptation des transactions. À l'heure actuelle, on parle des trois quarts en valeur des créanciers dans la LACC et des deux tiers dans la LFI. Nous harmonisons aux deux tiers.

Nous uniformisons aussi des libellés types. Ceux dont je viens tout juste de parler et qui sont proposées sous le régime de la LFI dans le domaine de la responsabilité environnementale et de la responsabilité des administrateurs le seront également sous le régime de la LACC.

La dernière modification importante apportée à la LACC que nous proposons maintenant consiste à fixer un seuil d'admissibilité pour ce qui est de la réorganisation sous le régime de la LACC. Le montant des réclamations contre la compagnie débitrice doit être supérieur à 10 millions de dollars. Si les compagnies se retrouvent sous ce seuil, nous essayons alors d'obliger les petites et moyennes entreprises à tomber sous le coup de la LFI et à réserver la LACC plus souple aux réorganisations financières plus importantes et plus complexes.

Le sénateur Angus: Est-il souhaitable que nous disposions de deux régimes? Beaucoup de membres de ce comité se sont posé la question. Nous avons aussi la Loi sur les liquidations en ce qui a trait aux institutions financières de même que la LACC qui, de l'avis du profane, est la version canadienne du chapitre onze de la loi américaine. Est-ce que j'analyse bien la situation?

M. Tobin: Comme nous l'avons dit, nous avons essayé de modifier la Loi sur la faillite et l'insolvabilité à plusieurs reprises; au cours des délibérations de 1992, nous nous sommes demandé sérieusement s'il y avait lieu de conserver la LACC et la LFI. Nous avons alors cru que, pour parvenir à modifier la LFI, il fallait le faire en sachant que nous allions la réexaminer en 1995.

Lorsque nous y sommes revenus en 1995, nous avons jugé qu'il nous fallait bel et bien deux lois différentes. Dans certains cas, le tribunal doit être beaucoup plus actif et beaucoup plus souple. Nous avons besoin d'un arrangement de ce genre. Il est difficile de préciser en détail tout ce dont on aurait besoin pour s'adapter aux gros régimes ou aux grosses faillites. Nous avons décidé qu'il fallait conserver les deux mesures législatives. Cependant, dans un deuxième temps, nous avons dit que nous devrions harmoniser là où c'était possible et essayer d'éviter la surenchère judiciaire ou le passage d'un régime à l'autre. Nous avons dit également que nous allions essayer de fixer un seuil qui nous permettrait de dire à une

It is difficult to say if the two statutes will eventually be merged in the long run. We have tried to reduce the anomalies between the two of them and quantify who would qualify for one statute versus the other. I am not sure if you could say in five years hence, when the next review comes up, whether someone should say, "Let's roll them in." You will always need a regime of some sort to deal with those complex cases that require a great deal of court deliberation, with both parties intervening and having the court make a determination based on those sets of facts, as opposed to one that spells out the details in the statute.

Senator Angus: As one of the first to use that CCAA in the early 1970s, I found it was a sort of dust-covered law that was brought in in the 1930s in special circumstances.

Mr. Tobin: Yes.

Senator Angus: People were saying, "What is this?" I was expecting, in this step of the revision, if not in 1992, that we would have gone much further; I thought we might have started from scratch to have something akin to the American model. I know it is rather anathema to suggest we have the American model; however, Japan has the American model on reorganization. Even though I have a bias against the U.S. thing, I keep seeing successful Chapter 11s.

In terms of your guiding principles with this legislation, why would we not have gone to the drawing board and had a new statute? We still have a lot of the old anomalies in the CCAA. It is sort of a square peg in a round hole type of situation.

Mr. Tobin: It might be useful to ask Mr. Mendelsohn or Mr. Marantz for some comparisons to Chapter 11, which is being re-examined in the U.S. because of some of the difficulties they have had with it.

Mr. Marantz: The Chapter 11 process in the U.S. does not require a debtor to be insolvent. Our system requires insolvency. There is a real difference.

The Chairman: I must pick up on Senator Angus' point about the basic principles. Forget about asking why we have not followed the American model, because that may throw an element of prejudice into the answer. There is a public policy reason why the American model does not require insolvency. I presume that we do not agree with that reasoning. What is the reason, and why do we not agree with it?

Mr. Marantz: In Canada, there is the existence of contractual right, which is recognized by the courts and protected. Thus, any provision for proposals or CCAA interferes with contractual rights. There has been a lot of discussion about how the United States regime is debtor-friendly — indeed, so much to the prejudice of creditors that it skews the system.

entreprise qui ne l'atteint pas lequel des deux s'appliquerait dans son cas.

Il est difficile de dire si, un jour ou l'autre, les deux lois seront réunies en une seule. Nous avons tenté d'aplanir les différences entre les deux et de déterminer qui tomberait sous le coup d'une loi en considérant un groupe par rapport à l'autre. Je ne suis pas sûr que vous pourriez dire dans cinq ans, au moment de la prochaine révision, ou que quelqu'un devrait dire: «Réunissons les deux projets de loi en un seul». Nous aurons toujours besoin d'un régime pour régler les affaires complexes qui exigent de longues délibérations devant les tribunaux, où les deux parties interviennent et exigent que le tribunal rende une décision basée sur une série de faits par opposition à un tribunal qui ne fait qu'expliquer clairement la loi.

Le sénateur Angus: Ayant compté parmi les premiers qui ont invoqué la LACC au début des années 70, j'ai trouvé qu'il s'agissait d'une loi poussiéreuse qui est entrée en vigueur dans les années 30, dans des circonstances spéciales.

M. Tobin: Oui.

Le sénateur Angus: Les gens disaient: «Qu'est-ce que c'est que cela?» Je m'attendais, à cette étape-ci de la révision, sinon en 1992, à ce que nous allions un peu plus loin; je croyais que nous aurions pu faire table rase et adopter un régime similaire au modèle américain. Je sais que je m'attire les foudres en suggérant que nous adoptions le modèle américain; cependant, le Japon applique le modèle américain en matière de réorganisation. Même si je m'oppose à ce modèle, je n'arrête pas de constater le succès des propositions en vertu du chapitre 11.

En ce qui concerne vos principes directeurs pour cette mesure législative, pourquoi ne pas avoir fait table rase et ne pas avoir préparé une nouvelle mesure législative? La LACC n'a pas encore été débarrassé de toutes ses anomalies. C'est un peu mettre la pièce à côté du trou.

M. Tobin: Il pourrait être utile de demander à M. Mendelsohn ou à M. Marantz d'établir des comparaisons avec le chapitre 11 qui fait l'objet d'un réexamen aux États-Unis en raison des problèmes qu'il a suscités.

M. Marantz: Le chapitre 11 de la loi américaine n'exige pas qu'un débiteur soit insolvable. Il y a vraiment une différence.

Le président: Je dois reprendre le point soulevé par le sénateur Angus au sujet des principes fondamentaux. Oubliez de demander pourquoi nous n'avons pas suivi le modèle américain étant donné que cela risque de colorer la réponse. C'est pour une question d'intérêt public que le modèle américain n'exige pas l'insolvabilité. Je suppose que nous ne sommes pas d'accord avec ce raisonnement. Quel en est le fondement et pourquoi ne sommes-nous pas d'accord?

M. Marantz: Au Canada, nous avons le droit contractuel qui est reconnu par les tribunaux et qui est protégé. Tout changement à la LACC a une incidence sur les droits contractuels. On a beaucoup discuté du parti pris du régime américain pour le débiteur, au détriment des créanciers, au point où le système est biaisé.

The success ratios under Chapter 11 in the United States are very small. Some studies that have been done recently, which go back a few years, show that there is not a high ratio of success.

The Canadian regime is much more strict, imposes more discipline, and has a higher success ratio because of the rigors of going through the system. There is not much favour in the insolvency community — lenders, trustees, and lawyers — in adopting a U.S. model, which is overly technical and has reams and reams of special exemptions dealing with special interest groups. It is not a statute of general application because so much has been carved out.

There is a real view that in Canada we have a better system. That is not being chauvinistic. We have a better system that facilitates the organization. There is a considerable amount of discretion given to the courts in dealing with it.

We should point out that when we were working on what to do with the CCAA, and I was part of the process, we met with a number of judges who were active in CCAA and bankruptcy. They all encouraged us to keep the statute on the books because they did not want to throw out the baby with the bath water. We knew how it worked. The rules had become much more formalized. The courts had a better understanding of it, and they said, "Do not get rid of it until we know that the Bankruptcy and Insolvency Act is capable of dealing with the problems that we get."

We are not saying that it should stay forever, but we are gradually trying to harmonize the legislation.

Senator Kenny: If I heard you correctly, you said that in the United States the rules are skewed for the benefit of the debtor as opposed to the creditor, and they have a lower success rate at the end of the day. Without having examined the figures, it would seem to me that, if you are skewing the rules to the benefit of the debtor, you are giving them an opportunity to stay in business longer and an opportunity to keep the operation working more and eliminating the likelihood of some mean bank or unreasonable creditor pulling the plug and saying, "Sorry, but I'm out of here, because I am at the top of the list."

I do not follow your reasoning.

Mr. Marantz: That ignores the issue of economic viability. Many businesses may not be terribly economically viable, but they continue to hang on. The system here is much more rigorous.

Before we ever had reorganization as a fashionable thing, there was a form of reorganization known as receivership, which was fairly brutal. The banks would go in and sell off the assets as a going concern to a buyer who would in many cases continue the business. That was fairly brutal. Why should the equity shareholders in the business have any remaining stake in it if they got it into trouble?

Le succès du régime américain en ce qui a trait aux propositions en vertu du chapitre 11 est très limité. D'après certaines études récentes, qui ont porté sur les dernières années, le taux de succès est peu élevé.

Le régime canadien est beaucoup plus strict et impose une plus grande discipline. Son taux de succès est plus élevé en raison de la rigueur qu'il impose. Les prêteurs, les fiduciaires et les avocats qui travaillent dans le domaine de l'insolvabilité ne sont pas très favorables à l'idée d'adopter le modèle américain, qui est trop technique et qui comprend une multitude d'exclusions à l'égard de groupes d'intérêt spéciaux. Il ne s'agit pas d'une loi d'application générale si l'on tient compte de toutes les exclusions qu'elle comporte.

De l'avis général, le système canadien est supérieur. Et ce n'est pas faire preuve de chauvinisme que de le dire. Notre système facilite l'organisation. Les tribunaux disposent à cet égard d'un vaste pouvoir discrétionnaire.

Nous devrions préciser que, lorsque nous nous demandons ce que nous allons faire avec la LACC, et j'ai participé au processus, nous avons rencontré un certain nombre de juges qui s'occupaient activement des affaires relevant de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et de la Loi sur la faillite. Ils nous ont tous encouragés à maintenir la loi parce qu'ils ne voulaient pas pécher par excès de zèle. Nous savions comment les choses fonctionnaient. Les règles étaient devenues beaucoup plus formalisées. Les tribunaux comprenaient mieux la loi et disaient: «Ne l'abrogez pas tant que nous ne serons pas convaincus que la Loi sur la faillite et l'insolvabilité peut régler les problèmes avec lesquels nous sommes aux prises.»

Nous ne disons pas que cette loi devrait exister pour toujours, mais nous essayons graduellement de l'harmoniser.

Le sénateur Kenny: Si j'ai bien compris, vous avez dit qu'aux États-Unis, les règles favorisent le débiteur plutôt que le créancier, et qu'elles ne donnent pas de bons résultats au bout du compte. Je n'ai pas examiné les chiffres, mais il me semble que si les règles favorisent le débiteur, vous lui donnez l'occasion de rester en affaires plus longtemps et d'empêcher une banque peu scrupuleuse ou un créancier peu raisonnable de lui dire, «Je m'excuse, mais je me retire, parce que je figure en tête de liste».

J'ai du mal à suivre votre raisonnement.

M. Marantz: On ne tient pas compte de la viabilité économique de l'entreprise. De nombreuses entreprises ne sont peut-être pas tellement viables sur le plan économique, mais elles continuent de s'accrocher. Le système ici est beaucoup plus rigoureux.

Avant que le principe de la réorganisation ne voie le jour, on avait recours à la mise sous séquestre, une mesure assez brutale. Les banques arrivaient et vendaient l'actif à un acheteur qui, dans bien des cas, poursuivait les activités de l'entreprise. C'était assez brutal. Pourquoi les actionnaires devraient-ils continuer d'avoir des intérêts dans l'entreprise s'ils sont responsables de sa déconfiture?

In the States, the system is skewed towards not just the business but the shareholders or the management who may have caused the problem.

Senator Kenny: Are you saying that the shareholders are taking the money and running, or are they taking more time and having a greater opportunity to put things together so that there is a working entity at the end of the day?

Mr. Marantz: Or are they just taking out salary and perks as they go along in the hopes of getting all they can out of the business?

Senator Kenny: You are saying that Chapter 11 lets you take out perks?

Mr. Marantz: Chapter 11 lets the thing stretch on, sometimes for years.

Senator Kenny: People are getting paid a salary and they are still working and the business is still functioning. That sounds to me like people are still employed. So far the story is good.

Mr. Marantz: There is a fallacy there, because you are assuming that, if there is no reorganization, then there are no jobs, but in many cases the business is sold.

Senator Kenny: But there is an "end of the day" under Chapter 11, eventually.

Mr. Marantz: And the businesses often fail.

Senator Kenny: You are quite right. It is a question of a soft landing or a hard landing, an early or a late landing. You can make a great case for a soft landing, particularly if you are a participant.

Mr. Marantz: The debtors' point of view is always different from the lenders', I agree.

Senator Kenny: Are you saying that lenders are worse off under Chapter 11, consistently?

Mr. Marantz: I could not say "consistently", but lenders are treated better here and work on a more level playing field than in the United States.

Senator Kenny: If you are high on the list and you are well secured, it is kind of nice to sell out immediately and cut your losses. Having said that, perhaps it should be part of the deal to keep players in the game and to keep management in place or to keep some folks in place so that this entity may survive.

The complaint here is that the best-secured creditor walks away happy, but with a whole list of losers behind him, because the game did not last long enough. Had it kept up a little while longer, they might have come out whole or at least with a few more cents on the dollar.

Mr. Tobin: We should not fall into simply comparing Chapter 11 with CCAA. The thrust of the Bankruptcy and Insolvency Act was reorganization. I would argue that that is exactly what you have said: How can you design insolvency law to have things reorganized and to have jobs preserved and so on?

Aux États-Unis, le système favorise non seulement les entreprises, mais également les actionnaires ou les administrateurs qui sont peut-être à l'origine du problème.

Le sénateur Kenny: Êtes-vous en train de dire que les actionnaires prennent l'argent et se sauvent, ou est-ce qu'ils prennent le temps de réorganiser l'entreprise pour qu'elle puisse poursuivre ses activités?

M. Marantz: Ou est-ce qu'ils éliminent uniquement les salaires et les avantages dans l'espoir de soutirer tout ce qu'ils peuvent de l'entreprise?

Le sénateur Kenny: Vous pouvez toucher des avantages en vertu du chapitre 11 de la loi américaine?

M. Marantz: Parfois, le processus peut s'étirer pendant des années en vertu du chapitre 11.

Le sénateur Kenny: Les employés touchent un salaire et continuent de travailler, et l'entreprise poursuit ses activités. Les gens ont donc toujours un emploi. Il n'y a pas de problèmes jusqu'ici.

M. Marantz: Vous avez tort de penser que s'il n'y a pas de réorganisation, il n'y a pas d'emplois, puisque dans bien des cas, l'entreprise est vendue.

Le sénateur Kenny: Mais le processus finit par aboutir en vertu du chapitre 11.

M. Marantz: Et les entreprises finissent souvent par s'écrouler.

Le sénateur Kenny: Vous avez raison. Il s'agit de savoir si l'atterrissage se fera en douceur ou de façon brutale, s'il sera précoce ou tardif. On fera tout pour que l'atterrissage se fasse en douceur, surtout si vous êtes un participant.

M. Marantz: Il est vrai que le point de vue du débiteur est toujours différent de celui du prêteur.

Le sénateur Kenny: Êtes-vous en train de dire que les prêteurs sont toujours perdants en vertu du chapitre 11?

M. Marantz: Je ne dirais pas «toujours», mais les prêteurs sont mieux traités ici et les règles du jeu sont plus équitables qu'aux États-Unis.

Le sénateur Kenny: Si vous êtes en tête de liste et que vos créances sont bien garanties, vous pouvez tout vendre immédiatement et éponger vos pertes. Cela dit, il faudrait peut-être trouver un moyen de garder les joueurs dans la partie et de maintenir en poste les administrateurs ou d'autres personnes pour que l'entreprise puisse survivre.

Ce qu'on dénonce ici, c'est que le créancier garanti s'en tire à bon compte, mais en laissant derrière lui une longue liste de perdants, parce que la partie a pris fin trop rapidement. Si on avait réussi à l'étirer, ils en seraient peut-être sortis gagnants ou du moins avec un peu plus d'argent dans leurs poches.

M. Tobin: Il ne faudrait pas se contenter de comparer le chapitre 11 à la LACC. La Loi sur la faillite et l'insolvabilité met l'accent sur la réorganisation. Vous avez très bien cerner le problème: comment peut-on élaborer une loi sur l'insolvabilité qui permet à une entreprise de réorganiser ses activités et de protéger ses emplois, ainsi de suite?

There is a whole series of measures spelled out in the BIA to say that creditors shall be stayed. They do have recourse in cases of abuse, where those stays can be lifted. The CCAA allows both parties to go to the courts and have the courts rule on issues based on the facts at the time, as opposed to laying them out, which we did do in the BIA.

I do not know the number of cases of CCAA versus BIA recently; however, the thrust of insolvency legislation here is reorganization — in other words, preserving the jobs.

Mr. Marantz is saying that there is a different starting point in Chapter 11 compared to CCAA. We must remember, though, that CCAA does not represent all of the cases of insolvency in this country. In fact, we are trying to say it will represent only the larger ones and the smaller portion of them.

Senator Angus: Arising out of what you said about the threshold of insolvency, there are cases now that are very high profile in this country.

What is the definition "insolvency"? Is it being unable to meet your obligations as they come due in the normal course of business?

In the case of CCAA, why did you not decide to have other conditions of entry? Then maybe you could get in there sooner and get some of the senior debt to take haircuts.

Mr. Marantz: You would have a constitutional problem, because bankruptcy and insolvency legislation is under the federal domain. The CCAA can only operate in an insolvency situation.

Senator Angus: That is a very good answer.

The Chairman: We have been marginally side-tracked, but since we are discussing comparatives in the U.S. with Chapter 11, I would ask a related question.

You have not included in any of these changes any elements of the cram-down provisions which exist in the United States. Why?

For the record, perhaps you should explain the cram-down provisions. Then tell us why you rejected that concept.

Mr. Marantz: It was not so much rejected as never considered on the table.

The Chairman: That is interesting. For the record, explain the cram-down provisions and then come back to why.

Mr. Marantz: In a cram-down in the United States, every single secured creditor can constitute a separate class. If a subordinate or junior creditor gets less than its entitlement under its contract, then the creditor above him can be forced to take a compromise.

The Chairman: That would be enforced by the courts?

Mr. Marantz: That is right. That creditor would then get an equivalent value in terms of the pay-out under the plan. It forces the debtor to deal with each individual creditor or class of

La Loi sur la faillite et l'insolvabilité prévoit tout un train de mesures qui ont pour effet de suspendre les procédures des créanciers. Ils peuvent toutefois intenter une action en cas d'abus. La LACC permet aux deux parties de s'adresser aux tribunaux, qui vont rendre une décision en se fondant sur les faits établis, contrairement à ce que prévoyait la Loi sur la faillite et l'insolvabilité.

Je ne sais pas combien de cas ont été examinés en vertu de la LACC et de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité. Toutefois, la législation sur l'insolvabilité met l'accent sur la réorganisation, autrement dit, sur le maintien des emplois.

M. Marantz soutient que les critères prévus au chapitre 11 sont différents de ceux de la LACC. Je tiens à souligner que les cas d'insolvabilité au Canada ne sont pas tous assujettis à la LACC. En fait, seulement une fraction des cas, soit les plus importants, sont assujettis à cette loi.

Le sénateur Angus: Compte tenu de ce que vous avez dit au sujet du seuil d'insolvabilité, il y a des cas qui attirent beaucoup d'attention dans ce pays.

Qu'est-ce qu'on entend par «insolvabilité»? Est-ce que cela veut dire que vous n'êtes pas en mesure de satisfaire vos obligations dans le cours normal de vos activités?

En ce qui concerne la LACC, pourquoi n'avez-vous pas décidé d'inclure d'autres critères? On pourrait peut-être s'attaquer au problème plus tôt et réduire le nombre de créances prioritaires.

M. Marantz: Cela créerait un problème constitutionnel, parce que la Loi sur la faillite et l'insolvabilité relève de la compétence fédérale. La LACC ne s'applique qu'aux cas d'insolvabilité.

Le sénateur Angus: C'est une très bonne réponse.

Le président: Nous nous sommes un peu écartés du sujet, mais comme nous discutons du chapitre 11 de la loi américaine, j'aimerais poser une question là-dessus.

Vous n'avez pas inclus dans ces modifications la disposition exécutoire que l'on trouve dans la législation américaine. Pourquoi?

Vous pourriez peut-être nous expliquer ce concept et nous dire ensuite pourquoi vous l'avez rejeté.

M. Marantz: Nous ne l'avons pas rejeté; il n'en a tout simplement pas été question à la table de discussion.

Le président: Je trouve cela intéressant. Je vous demanderais de nous expliquer ce concept et de nous dire pourquoi il n'a pas été retenu.

M. Marantz: Aux États-Unis, chaque créancier garanti peut à lui seul former une catégorie distincte de créanciers. Si un créancier non prioritaire obtient moins que ce à quoi il a droit en vertu de son contrat, alors le créancier qui a préséance sur lui peut être forcé d'accepter un compromis.

Le président: Et ce sont les tribunaux qui imposent cela?

M. Marantz: Oui. Le créancier obtiendrait alors l'équivalent du montant auquel il a droit en vertu du plan. Le débiteur est obligé de conclure une entente avec chaque créancier ou catégorie

creditors on a separate basis. Generally, that means individual mortgage lenders.

Basically, the Canadian system provides that creditors, be they mortgage lenders or whoever, are put in a variety of classes. If the statutory majority votes in favour of a plan, then those who dissent are brought into the plan whether they like it or not.

The Chairman: They are forced in.

Mr. Marantz: Yes. In one case, there is a specifically tailored solution for one creditor. In the other case, the minority is forced to go along with the majority of the group.

The Chairman: What are the disadvantages of the cram-down provision, which you say was never considered. I find that surprising.

Mr. Marantz: The big problem with cram-down is that it gets the courts into the process of valuing security and claims. It forces them to make estimates of the value of real estate, and other things. Traditionally, our courts have not gone into that exercise.

Mr. Mendelsohn: Mr. Marantz said earlier that the U.S. Chapter 11 system is very debtor-friendly. It is even more lawyer-friendly.

One eminent accountant-trustee once described the Chapter 11 system by saying, "Everybody goes to court, where they thrash around for three or four years until all the money is gone, and then they go home."

Here in Canada, our system is less court-driven. We hear about the high profile cases, which succeed under Chapter 11 in the U.S. and under the CCAA here in Canada. The vast majority of commercial reorganizations, however, happen under the BIA, where there is relatively limited court involvement. The process is not as cash-voracious as the CCAA or Chapter 11 process. As a result, many reorganizations get done which could never get done because they are too complex and expensive under our large corporation system, the CCAA, or under Chapter 11.

Mr. Hains: The next major area is a complicated area of securities firm insolvencies and the need to have modern and efficient rules in that area.

The issue here is that, whenever a securities firm becomes insolvent, the current rules are very archaic, responding to 30-year old situations where the vast majority of securities instruments were registered in the name of the owners. Today, that is not the usual case.

I may have to turn to one of my colleagues to assist in answering your questions. However, Bill C-5 is proposing to do away with the impossible situation of having to trace the owner. A pooling of the securities assets of the securities firm should be done.

The first pool would contain situations where 1920s securities certificates that are registered to names would go back to the owners. The second pool is the vast majority, those who are not registered. These would be pooled and distributed on a net-equity

de créanciers. De manière générale, cela veut dire les prêteurs hypothécaires.

Dans le système canadien, les créanciers, qu'il s'agisse de prêteurs hypothécaires ou autres, font partie de diverses catégories. Si la majorité vote en faveur d'un plan, les dissidents doivent se conformer à la décision, que cela leur plaise ou non.

Le président: Ils sont obligés de souscrire au plan.

M. Marantz: Oui. D'un côté, nous avons une solution conçue expressément pour le créancier. De l'autre, nous avons la minorité qui est obligée de se conformer à la décision de la majorité.

Le président: Quels sont les inconvénients de cette disposition qui, comme vous l'avez dit, n'a jamais été considérée. Je trouve cela étonnant.

M. Marantz: Le problème avec cette disposition, c'est qu'elle oblige les tribunaux à évaluer la garantie et les réclamations, les biens immobiliers, ainsi de suite. Nous ne faisons pas cela au Canada.

M. Mendelsohn: M. Marantz a dit plus tôt que le chapitre 11 de la loi américaine favorise le débiteur, et encore plus les avocats.

Un éminent expert-comptable et syndic a déclaré un jour, en parlant du chapitre 11, que, «tout le monde se retrouve devant les tribunaux, se tireaille pendant trois ou quatre ans jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'argent, et rentre ensuite chez lui».

Au Canada, nous n'avons pas tellement recours aux tribunaux. Nous entendons parler des entreprises qui parviennent à se tirer d'affaires en vertu du chapitre 11 aux États-Unis et de la LACC au Canada. Toutefois, la grande majorité des réorganisations commerciales sont effectuées en vertu de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, où les tribunaux jouent un rôle très limité. Le processus n'est pas aussi coûteux que celui de la LACC ou du chapitre 11. Par conséquent, de nombreuses entreprises parviennent à se réorganiser aux termes de cette loi, chose qu'elles ne pourraient pas faire en vertu de la LACC ou du chapitre 11, parce que le processus est beaucoup trop coûteux et complexe.

M. Hains: Il y a aussi la question de l'insolvabilité des courtiers en valeurs mobilières, et la nécessité d'adopter des règles modernes et efficaces en la matière.

Le problème, c'est que chaque fois qu'un courtier en valeurs mobilières devient insolvable, nous appliquons des règles qui sont très archaïques, alors qu'elles répondent à des situations qui remontent à 30 ans et où la vaste majorité des certificats de valeur mobilière étaient immatriculés au nom des propriétaires. Aujourd'hui, ce n'est plus tellement le cas.

Je vais être obligé de demander à un de mes collègues de m'aider à répondre à vos questions. Le projet de loi C-5 propose de supprimer la démarche impossible qui consiste à retracer le propriétaire de ces certificats, et de constituer un fonds qui serait composé des valeurs mobilières du courtier.

Le premier fonds serait composé des certificats de valeurs mobilières des années 20, qui sont immatriculés et qui seraient remis aux propriétaires. Le deuxième fonds serait constitué de la vaste majorité de certificats qui ne sont pas immatriculés. Ceux-ci

basis, and any deficiencies would be covered by the Canadian Investment Protection Fund.

The Chairman: By "net equity" you mean "pro rata"?

Mr. Hains: That is right.

The third pool would be furniture and other kinds of assets, which would follow the BIA list of distributions. If there are secured creditors there, they will be paid first. We then go into the preferred classes of creditors, and so on.

This will require extra powers or special powers for trustees to move in fast and to legally take possession and do these poolings. This also requires the involvement of the securities commissions and Canadian Investors Protection Fund, and so on. That is the proposal on the table.

Senator Meighen: I wish to ask you about the second class. These are the ones where the ownership could not be readily identified.

Mr. Hains: That is right. It is not registered in a given name.

Senator Meighen: It is registered in a street name?

Mr. Hains: It is through intermediaries and all kinds of things.

Senator Meighen: Would an attempt be made to register or would they be classified?

Mr. Hains: Let me explain how it works. This pre-supposes that there are customers who have entitlement to the following shares, and there is a whole list; one is IBM; another is AT&T, and so on.

Under the old tracing system, if there were enough IBM, all the people who were entitled to IBM would get it. If they were short on AT&T, someone would figure it out and they would take the loss. Here we do it differently. You find out if there is less than there is supposed to be and the loss is shared amongst everyone, regardless of whether someone's particular entitlement could have been covered.

Senator Meighen: Is this in addition to any insurance that the securities firm may have?

Mr. Hains: That is before the insurance is taken into account.

Mr. Marantz: Then you have the Canadian Investors Protection Fund that steps in and makes up the shortfall.

Senator Meighen: This proposal sounds dauntingly complex in detail, but not so complex in its basic principle, which Mr. Hains explained so well.

Was this supported by your advisory committee?

Mr. Hains: There was a working group on this subject only. BIAC Working Group No. 3 spent two years on this. The Canadian Investors Protection Fund was also involved.

seraient distribués aux clients en proportion de leurs capitaux nets. Tout manque à gagner serait comblé par le Fonds canadien de protection des épargnants.

Le président: Par «capitaux nets», vous voulez dire «au pro rata»?

M. Hains: C'est exact.

Le troisième fonds serait composé des meubles et d'autres biens qui seraient distribués en fonction de la liste établie en vertu de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité. Les créanciers garantis seront payés en premier. Viendront ensuite les créanciers privilégiés, ainsi de suite.

Il faudra donner des pouvoirs additionnels ou spéciaux aux syndics pour qu'ils puissent prendre légalement possession de ces biens et établir des fonds. Il faudra également compter sur la participation des commissions de valeurs mobilières et du Fonds canadien de protection des épargnants. C'est ce qui est proposé.

Le sénateur Meighen: J'aimerais vous poser une question au sujet du deuxième fonds. Il serait composé des valeurs mobilières dont le propriétaire ne serait pas facilement identifiable.

M. Hains: C'est exact. Elles ne sont pas immatriculées au nom d'un client.

Le sénateur Meighen: Sont-elles immatriculées au nom d'un courtier?

M. Hains: Elles le sont par le biais d'intermédiaires et d'autres mécanismes.

Le sénateur Meighen: Est-ce qu'on tenterait de les immatriculer ou seraient-elles classifiées?

M. Hains: Laissez-moi vous expliquer comment fonctionne le système. On part du principe qu'il y a des clients qui ont droit aux actions suivantes, et la liste est longue; il y a les actions d'IBM, d'AT&T, ainsi de suite.

En vertu de l'ancien système, s'il y avait suffisamment d'actions d'IBM, tous ceux qui y avaient droit en obtiendraient. S'il n'y avait pas suffisamment d'actions d'AT&T, on ferait le calcul et les actionnaires subiraient une perte. Au Canada, nous procédons différemment. On détermine s'il y en a moins que prévu, et les pertes sont partagées entre tous les intervenants, même si la part d'une personne en particulier aurait pu être couverte.

Le sénateur Meighen: Est-ce que cela s'ajoute à l'assurance que pourrait avoir le courtier en valeurs mobilières?

M. Hains: Ce calcul ne tient pas compte de l'assurance.

M. Marantz: Ensuite, le Fonds canadien de protection des épargnants intervient pour compenser le manque à gagner.

Le sénateur Meighen: Cette proposition me semble très complexe, mais le principe de base est assez simple. M. Hains l'a bien expliqué.

Est-ce que votre comité consultatif a appuyé cette proposition?

M. Hains: Le groupe de travail n° 3 du CCFI a été chargé de se pencher sur ce dossier. Il a passé deux ans là-dessus. Le Fonds canadien de protection des épargnants a également participé à cette étude.

There were some technical amendments to some definitions of instruments that were made in the other place, inspired by the brief from the Quebec Security's Commission, and things like that.

Senator Meighen: Essentially, it was as recommended?

Mr. Hains: That is right.

The next subject is international insolvencies with globalization and, as more and more Canadian businesses might have assets in other jurisdictions and vice versa, this is becoming an issue. This did not just become an issue yesterday; it became an issue a few years ago.

Canadian courts have had to deal with that in the area of recognizing, for example, foreign representatives. This area expands on what we do in Canada when there are proceedings going on in other jurisdictions.

Bill C-5 is a first attempt at addressing this situation by codifying the court cases that we have had over a number of years, by providing for court recognition of foreign representatives, and by providing Canadian courts with clear authority. It will now be clear in law; authority will be in place to facilitate or coordinate international insolvencies.

Once recognized by Canadian courts, foreign representatives would be allowed to commence proceedings in Canada on the Canadian assets, but as per Canadian rules. It would be either the BIA or CCAA rules applying, not chapter 11.

Senator Meighen: Are representatives defined? Can it be lawyers, trustees, et cetera?

Mr. Marantz: A person such as a trustee or a receiver would be defined.

Mr. Hains: The foreign stays of proceedings, for example, would not be recognized or applicable in Canada.

Senator Meighen: Would that apply *ipso facto*?

Mr. Hains: Yes, *ipso facto*. The foreign representatives could apply, though, under the BIA for the 30-day stays, and so on.

There was another BIA working group by which the Canadian lending community were well represented, where the point was expressed that Canadian assets should first be used to satisfy Canadian creditors. This is what is being proposed here, by recognizing at all times that Canadian rules shall apply — BIA, CCAA — and not foreign regimes.

That is in the area of commercial re-organization.

Mr. Tobin: I have one point, which was raised by Senator Hervieux-Payette about the number of amendments. About half of all amendments from a volume point of view are technical amendments designed to improve the act. These improvements

Des amendements de forme ont été apportés par l'autre endroit à certaines définitions. Ces changements s'inspiraient du mémoire déposé par la Commission des valeurs immobilières du Québec, ainsi de suite.

Le sénateur Meighen: Elle correspond essentiellement à ce qui a été recommandé?

M. Hains: Oui.

Nous arrivons maintenant aux insolvabilités en contexte international. Comme de plus en plus d'entreprises canadiennes détiennent des actifs dans d'autres pays et vice versa, cette question commence à poser problème. Cela ne date pas d'hier, mais de quelques années déjà.

Les tribunaux canadiens ont été obligés, par exemple, de se pencher sur la question de la reconnaissance des représentants étrangers et des arrangements qui sont faits au Canada lorsque des procédures sont intentées à l'étranger.

Le projet de loi C-5 tente de régler ce problème en codifiant les cas qui ont été soumis aux tribunaux au cours d'un certain nombre d'années, en amenant les tribunaux à reconnaître les représentants étrangers, et en fournissant aux tribunaux canadiens des pouvoirs clairs en la matière. La loi sera dorénavant très précise à ce sujet. Les tribunaux auront le pouvoir de faciliter ou de coordonner les faillites internationales.

Une fois reconnus par les tribunaux canadiens, les représentants étrangers pourront intenter des poursuites au Canada, mais conformément aux règles en vigueur au Canada. Ce sont les règles découlant de la Loi sur la faillite ou de la LACC qui seront appliquées, pas les règles visant le chapitre 11.

Le sénateur Meighen: Savons-nous qui peut agir à titre de représentant? Est-ce que ce sont des avocats, des syndics, et cetera?

M. Marantz: Un syndic pourrait agir comme représentant.

M. Hains: La suspension des procédures à l'étranger, par exemple, ne serait pas reconnue ou applicable au Canada.

Le sénateur Meighen: Est-ce que cela s'appliquerait *ipso facto*?

M. Hains: Oui. Les représentants étrangers pourraient toutefois demander, en vertu de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, une suspension de 30 jours, ainsi de suite.

Un autre groupe de travail du CCFI, où les banques étaient bien représentées, a laissé entendre que les actifs canadiens devraient d'abord servir à rembourser les créanciers canadiens. C'est ce que nous proposons ici, en précisant que ce sont les règles en vigueur au Canada qui seront appliquées en tout temps — la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies —, et non les lois étrangères.

Cela s'applique aux réorganisations commerciales.

M. Tobin: Le sénateur Hervieux-Payette a parlé des amendements. Environ la moitié sont des amendements de forme qui visent à améliorer la loi. Les changements proposés auraient pour but de corriger les erreurs de rédaction, de permettre aux

would address drafting anomalies, allow for joint proposals from people who are related parties and for counselling people in respect of bankruptcies.

Senator Meighen: What is great is that in five years we look at them again, and these will not drift off as their predecessors did.

The Chairman: I would ask you about another area that you will probably want to have answered by Mr. Mendelsohn or Mr. Marantz. This concerns the bankruptcy process vis-à-vis incorporation, especially small businesses.

We will be having witnesses from the large accounting firms, who run the bankruptcy practice, and others from banks, who deal with special loans groups within the banks. It is important that we understand the process.

Is there adequate incentive, when a company has a loan which gets in trouble? Is there adequate incentive for the banks to assist, or let's say the monitors, bearing in mind that the company has not yet gone under? Is there adequate incentive in the system to offer all possible assistance in order to get the company back on its feet? Or, as my perception would have it for both the banks and the monitors, is it the case that incentives in the system are skewed towards "Let's put the company under quickly, thus getting rid of the problem and getting our money out. We'll be selling off the bad loan at 60 cents on the dollar, so why do I care if I am the bank any more?" Then saying to the monitor, "Yes, you can be the monitor, but, by the way, if you are not successful and the company goes under, you can be the trustee."

As one of us said here one day, that is like sending your dog to a guy who is both a vet and a taxidermist. Either way, you get your pet back.

One must wonder whether the incentives in the system are not heavily skewed against the banks and the monitors really trying hard to work it out versus a quick "Let's get it over with and it's done" policy.

Do you want to address that? I have some specific questions, and I have already had some correspondence with Mr. Mendelsohn on this point, but would you like to get into that discussion?

Mr. Mendelsohn: In order to do that, we must put it in historical perspective. It used to be said that Canada was a secured creditor's paradise. In the 1960s or the 1970s there was not only a perception but perhaps a reality of banks making what we typically used to call midnight raids, where we would send in a guy waving a piece of paper and saying, "Please pay \$6,000,543.26, and you have 42 minutes to do it." There used to be some old English cases that said you were supposed to give the person enough time to go to his bank and get the money. Then the receiver would come in and the assets would be sold quickly.

The reality is that there has been significant evolution and that situation does not arise any more, for any number of reasons. I will return to the reasons, but going ahead to how the law

personnes apparentées de soumettre des propositions conjointes, et de fournir des conseils aux gens qui font faillite.

Le sénateur Meighen: Ce que je trouve merveilleux, c'est que ces amendements ne disparaîtront pas dans cinq ans comme les autres.

Le président: J'aimerais vous poser une autre question à laquelle MM. Mendelsohn ou Marantz voudront peut-être répondre. Il s'agit du processus de mise en faillite des entreprises, notamment des petites entreprises.

Nous allons entendre des témoins représentant les grands cabinets d'experts-comptables, qui s'occupent des faillites, de même que des témoins qui représentent les banques, qui s'occupent des prêts spéciaux. Il est important pour nous de bien comprendre le processus.

Lorsqu'une entreprise a de la difficulté à rembourser un prêt, est-ce que les banques, ou les contrôleurs, sont portés à lui venir en aide, étant donné que l'entreprise ne s'est pas encore écroulée? Est-ce qu'on lui donne toutes les chances possibles pour qu'elle se remette sur pied? Ou, est-ce que les banques et les contrôleurs, comme je le pense, vont être portés à dire, «Liquidons rapidement la compagnie, débarrassons-nous du problème et sortons notre argent de là. Nous allons pouvoir récupérer 60 cents pour chaque dollar, ce qui est mieux que rien.» Les banques vont ensuite dire aux contrôleurs, «Oui, vous êtes le contrôleur, mais, soit dit en passant, si vous ne parvenez pas à remettre la compagnie sur pied, vous pourrez agir comme syndic.»

Comme quelqu'un l'a expliqué l'autre jour, c'est comme si on envoyait son chien chez un spécialiste qui est à la fois un vétérinaire et un taxidermiste. D'une façon ou d'une autre, vous récupérez votre chien.

On se demande si le système, au lieu d'encourager les banques et les contrôleurs à venir en aide aux entreprises en difficulté, n'incite pas ces derniers à les liquider au plus vite.

Qu'avez-vous à dire là-dessus? J'ai des questions bien précises, et j'ai déjà écrit à M. Mendelsohn à ce sujet, mais aimeriez-vous ajouter quelque chose?

M. Mendelsohn: Il est important de situer les choses dans leur contexte. On avait l'habitude de dire que le Canada était le paradis des créanciers garantis. Dans les années 60 ou 70, les banques, et ce n'était pas seulement une idée qu'on se faisait, effectuaient ce qu'on avait l'habitude d'appeler des raids de nuit. Elles envoyaient un type qui débarquait chez vous avec, dans les mains, un bout de papier qui disait, «Vous devez 6 000 543,26 \$ et vous avez 42 minutes pour rembourser ce montant». D'après la jurisprudence britannique, vous étiez censé donner à la personne suffisamment de temps pour se rendre à la banque et chercher de l'argent. Ensuite, le séquestre s'amenait et les biens étaient vendus rapidement.

Cette situation ne se produit plus aujourd'hui, pour plusieurs raisons. Je vais y revenir. Pour ce qui est des changements apportés à la loi, les modifications de 1992 ont eu pour effet

from that, to the extent that it was necessary because the evolution had happened anyway, in that it provided for the ability of a debtor, which never existed before, to send a notice of intention to file a proposal under the BIA, which immediately and automatically imposed a stay on the secured creditor. Everyone said, "That will be awful because secured creditors will want to jump before that notice comes."

There is also a provision in the BIA that says that a secured creditor exercising on a significant portion of assets must give a 10-day notice. In the industry, that creates a situation of dynamic tension — that is the best term I can use — because the debtor knows that the creditor cannot jump without giving the notice; there is no point in the creditor's being in a hurry to give the 10-day notice, because he knows when he gives it that there are 10 days in which he can be iced anyway; so there is a significant incentive for the parties to sit down together, haggle and come to a conclusion. The reality is that it has helped tremendously in preventing receiverships.

There are a few other reasons why we do not see much of receiverships any more. If you analyze it, this receivership stuff is a myth, because there are no receiverships in Canada any more. There is a perfect defence against any receivership in Canada happening. All a debtor must do is call up the banker and say, "I need your advice. One of my foolish employees spilled some horrible contaminating slop over all of the place and I don't know how to clean it up." That person will never hear from the banker again, unless there is a bankruptcy.

There are also all kinds of statutory liabilities and priorities at play that are not hospitable to the concept of receivership. Accordingly, virtually everything that happens under insolvency nowadays happens within the context of either the BIA or the CCAA. One must realize that we have become — and we use the term in reference to chapter 11 — more debtor-friendly. We are a lot more debtor-friendly than we used to be as a result of the changes in the BIA, certain jurisprudence and the other factors that I have mentioned; but the reality is that sometimes insolvent companies do not belong in business any more. That is a reality. One cannot expect every company to be reorganized. Some companies cannot be. Some enterprises must go out of business because they are not viable.

Businesses that have a chance of becoming viable are getting a much better shot at it nowadays than they ever got before. Banks are certainly less trigger-happy in enforcement than they were before; very much so.

The Chairman: I think you gave a terrific answer, but I am not sure that you addressed my question. I will narrow it to two specific areas. First, should someone a bank sends in as a monitor also be allowed to become the trustee? In that case, the incentive on the monitor to actually help the company work it out is substantially less if they know — to get to back to my vet and taxidermist problem — that the guy has the business either way,

toute façon. Un débiteur pouvait désormais soumettre un avis d'intention de déposer une proposition en vertu de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, ce qui entraînait la suspension immédiate et automatique de toute procédure intentée par un créancier garanti. Tout le monde a dit, «Ce sera terrible, parce que les créanciers garantis vont vouloir intervenir avant que l'avis ne soit déposé».

La Loi sur la faillite et l'insolvabilité contient une disposition qui précise qu'un créancier garanti qui se propose de mettre à exécution une garantie portant sur la quasi-totalité des biens d'une personne insolvable, doit envoyer un préavis de dix jours. Cette situation crée beaucoup de tension au sein de l'industrie — je n'arrive pas à trouver un autre mot pour l'expliquer —, parce que le débiteur sait que le créancier ne peut agir sans envoyer de préavis; le créancier, lui, n'est pas pressé d'envoyer ce préavis de 10 jours parce qu'il sait qu'une fois l'avis envoyé, il ne pourra rien faire. Les parties ont donc intérêt à se rencontrer et à trouver une solution. Cette démarche a grandement aidé à prévenir les mises sous séquestre.

Il y a d'autres raisons qui font qu'il n'y a plus tellement de mises sous séquestre. En fait, tout cela n'est plus qu'un mythe, parce qu'il n'y a plus de mises sous séquestre au Canada. Il existe une excellente façon de les éviter. Tout ce qu'un débiteur doit faire, c'est communiquer avec son banquier et lui dire, «J'ai besoin de vos conseils. Un de mes employés a fait une sottise: il a déversé des substances contaminantes et je ne sais pas comment les nettoyer». Cette personne n'entendra plus jamais parler de son banquier, sauf si l'entreprise fait faillite.

Il y a aussi toutes sortes de responsabilités et de priorités statutaires qui jouent contre les mises sous séquestre. Par conséquent, tous les cas d'insolvabilité aujourd'hui relèvent de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité ou de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies. Notre système aujourd'hui — et c'est l'expression que nous utilisons lorsque nous faisons allusion au chapitre 11 — favorise davantage le débiteur, et cela, grâce aux modifications apportées à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, à certaines décisions judiciaires et à d'autres facteurs que j'ai mentionnés. Toutefois, il arrive parfois que des entreprises insolvable ne puissent poursuivre leurs activités. C'est un fait. On ne peut pas s'attendre à ce que chaque entreprise puisse faire l'objet d'une réorganisation. Certaines entreprises ne peuvent pas être réorganisées. Elles doivent être liquidées parce qu'elles ne sont pas viables.

Les entreprises qui ont la possibilité de devenir viables reçoivent beaucoup plus d'aide aujourd'hui que dans le passé. Les banques aujourd'hui sont beaucoup plus ouvertes que dans le passé.

Le président: Ce que vous dites est intéressant, mais vous ne répondez pas à ma question. Voici ce que je veux savoir. D'abord, est-ce que le contrôleur qui est désigné par la banque devrait également agir en qualité de syndic? Dans ce cas, le contrôleur ne fera pas vraiment d'efforts pour aider l'entreprise à s'en sortir s'il sait — et je reviens à l'exemple du vétérinaire et du taxidermiste —, qu'au bout du compte, c'est lui qui va s'occuper de la faillite.

My second question relates to the way fees charged by monitors are charged back immediately to the company on an ongoing basis as opposed to being capitalized and included in the bank's debt. Frankly, my experience when I was restructuring the fishing industry, having dealt with a number of cases like this, indicated to me that there is no incentive on the monitor, or indeed on the bank, to minimize the amount of professional time that goes into the monitoring process, since the fees immediately get charged directly back to the company. It seems to me that some slight skewing of the situation by, for example, not allowing those fees to be paid immediately, but rather having them go into the debt owed to the bank, would help to minimize the literally hundreds of thousands of dollars that frequently get charged against companies that are hanging on by their fingernails. I do not want to criticize accounting firms, but they are the typical monitors, and they come in and hit these guys with a lot of professional fees, and there is no constraint on that. The bank does not care how much is charged in professional fees, even though the monitors are there acting on the bank's behalf, because it is not increasing the bank's level of debt.

In those two specific cases, all the incentives work against getting the problem solved and work in favour of putting the company under quicker than might otherwise be required. Am I right or wrong?

Mr. Mendelsohn: Let me start with question one. It involves an issue to which I have given some thought over the years. I have produced a few articles on the issue.

Receivers and trustees are professionals, and professionals must act professionally. Sometimes professionals do not act professionally and should be criticized for it.

This kind of potential self-dealing manifests itself in every area of life and the professions. For example, whenever someone approaches a lawyer in order to obtain advice on whether to sue someone else, there could be a self-interest issue on the part of the lawyer. If he gives the guy advice that legal proceedings should be instituted, the lawyer has himself a case and a stream of fees.

When someone goes to a doctor to find out why he has a stomach ache, the doctor, if he is a surgeon, knows that, if he tells the patient he has appendicitis, he will be the surgeon who will remove the appendix. No one would suggest that there be a rule that the surgeon who gives the advice must be someone other than the surgeon who performs the surgery.

When a monitor or a consultant is analyzing a situation for a bank, he simply has to call the shots in the most professional way he can. True, an unscrupulous monitor may hustle himself a receivership mandate. On the other hand, if there is a rule that he cannot be a receiver, an unscrupulous monitor may convince the bank to continue supporting the insolvent debtor so as not to make a receivership and disqualify himself.

We must start from the premise that professionals are professionals and, equally significantly, that the banking community — the lenders — are skeptical, professional people themselves, who are able to call the shots in an intelligent way.

Ensuite, il y a les honoraires imposés par le contrôleur qui sont immédiatement refilés à l'entreprise plutôt que d'être capitalisés et inclus dans le prêt consenti par la banque. J'ai eu à me pencher sur plusieurs cas de ce genre lorsque j'ai participé au projet de restructuration de l'industrie de la pêche, et je me suis rendu compte qu'il n'y a rien qui incite le contrôleur, ou en fait la banque, à réduire le temps qu'il consacre au processus puisque les honoraires sont immédiatement refilés à l'entreprise. J'ai l'impression, par exemple, que si ces honoraires n'étaient pas payés immédiatement, mais qu'ils étaient rajoutés à la dette devant être remboursée à la banque, nous pourrions réduire considérablement les centaines de milliers de dollars que sont souvent obligées de verser les entreprises en difficulté. Je ne veux pas critiquer les cabinets d'experts-comptables, mais ce sont eux qui, habituellement, agissent en qualité de contrôleurs, et ce sont eux qui imposent à ces entreprises des honoraires très élevés. La banque ne s'intéresse aucunement aux honoraires qui sont exigés, même si les contrôleurs agissent au nom de la banque, parce que ces honoraires ne s'ajoutent pas à la dette qui doit lui être remboursée.

Dans ces deux cas précis, on ne cherche non pas à régler le problème, mais plutôt à liquider l'entreprise le plus rapidement possible. Ai-je tort ou raison?

M. Mendelsohn: Je vais d'abord commencer par la première question. C'est un problème sur lequel je me suis penché au fil des ans, et j'ai rédigé quelques articles à ce sujet.

Les séquestres et les syndicats sont des professionnels, et les professionnels doivent agir de manière professionnelle. Il arrive parfois qu'ils ne le font pas, et ils devraient être dénoncés.

Ce genre de comportement intéressé se manifeste dans tous les domaines d'activité et dans toutes les professions. Par exemple, lorsqu'une personne consulte un avocat dans le but de savoir si elle doit intenter des poursuites ou non, l'avocat peut lui donner des conseils dans un but intéressé. S'il recommande à la personne d'intenter des poursuites, il se retrouve avec une cause, ce qui entraîne toute une kyrielle de frais.

Lorsqu'une personne consulte un médecin pour savoir pourquoi elle a des maux d'estomac, le médecin, si c'est un chirurgien, sait fort bien que s'il dit au patient qu'il a une appendicite, c'est lui qui se chargera de l'opérer. Personne n'oserait proposer qu'on interdise au chirurgien qui conseille le patient de l'opérer.

Lorsqu'un contrôleur ou un consultant analyse la situation d'une entreprise pour le compte d'une banque, il le fait de la manière la plus professionnelle possible. Il est vrai qu'un contrôleur sans scrupules peut s'arranger pour agir comme séquestre. Par ailleurs, s'il y a une règle qui dit qu'il ne peut agir comme séquestre, le contrôleur malhonnête peut alors convaincre la banque de continuer d'aider le débiteur insolvable de manière à éviter la mise sous séquestre, et ensuite se désister.

Nous devons partir du principe que les professionnels agissent comme des professionnels, et que les banques — les prêteurs —, sont elles-mêmes des professionnels sceptiques capables de prendre des décisions intelligentes.

One of the realities is that the consultant on the spot learns where the light switches are. This individual gets to know that business better than any other person from the same profession will get to know the business.

If you create a rule, as I know one of the banks once did, to the effect that a consultant cannot be the receiver afterwards, you create an artificial situation in which, when it makes sense for the same person to perform the function, the person cannot perform the function.

In talking to this group earlier today, I pointed out that in my professional practice dealing with insolvency and receivership, in the vast majority of cases where there was a consulting or monitoring situation which later became a receivership situation, the same party was used, and this with the clearly expressed consent of the debtor.

Senator Angus: To the advantage of everyone.

Mr. Mendelsohn: Yes. There may be cases where that is not right. There may be cases where the chemistry is wrong between the consultant and the debtor. There may be all kinds of cases where it is not appropriate, but I suggest that in many cases it is appropriate. A policy preventing that dual role would be constricting and not in the interests of anyone.

The Chairman: For the record, I should point out that the policy you just described as restricting and not in the interest of many people is in fact the policy of the Royal Bank.

Mr. Mendelsohn: Yes. The first of those articles that I sent you was written in response to the policy of the Royal Bank. From time to time, various account managers will go through hoops so as not to get caught by that policy — and I am not referring specifically to the Royal Bank — but from time to time the account managers make sure that they do not document the appointment of the consultant so as not to get caught by such a policy. The point is that sometimes it makes sense and sometimes it does not make sense.

The Chairman: That is a little like a discussion this committee had over the issue of whether a CEO should also be chairman. The answer is that in the vast majority of cases it does not make sense, but one wants some flexibility.

Perhaps you could move on to my second question, which disturbs me more than my first question.

Mr. Mendelsohn: In those cases where the bank will take a haircut at the end of the day, it is irrelevant. Let us start there. This is only relevant to the extent that you have a company which in the final analysis will be able to pay the fees to which you make reference. If at the end of the day they are not able to pay —

The Chairman: But they pay it on an ongoing basis.

Mr. Mendelsohn: Yes, but whether they pay it on an ongoing basis or not, if at the end of the day the bank takes a loss, the bank pays it even though it fools itself into thinking the debtor is paying.

Le consultant qui est sur place sait où se trouvent les interrupteurs. Il apprend à connaître l'entreprise mieux que quiconque.

Si vous adoptez une règle, comme l'a déjà fait une banque, qui dit qu'un consultant ne peut agir comme séquestre, vous créez une situation artificielle où vous empêchez la même personne de remplir ce rôle, alors qu'il serait tout à fait normal qu'elle le fasse.

J'ai dit plus tôt, en parlant des cas d'insolvabilité et de mise sous séquestre dont je me suis occupé au cours de ma carrière, que dans la vaste majorité des cas où le consultant ou le contrôleur a ensuite agi comme séquestre, on a utilisé les services de la même personne, avec le consentement du débiteur.

Le sénateur Angus: À l'avantage de tout le monde.

M. Mendelsohn: C'est exact. Dans certains cas, cela n'est possible. Il arrive parfois que le courant entre le consultant et le débiteur ne passe pas. Il peut y avoir des cas où l'on ne peut confier ce rôle à la même personne; mais il y en a de nombreux autres où on peut le faire. Toute règle qui a pour effet d'interdire ce double rôle serait jugée restrictive et ne servirait les intérêts de personne.

Le président: Je tiens à préciser que cette règle que vous décrivez correspond exactement à celle qu'applique la Banque Royale.

M. Mendelsohn: Oui. Le premier article que je vous ai envoyé portait sur la règle qu'avait adoptée la Banque Royale. Il y a des directeurs de comptes qui, à l'occasion, vont tout faire pour contourner cette règle — et je ne fais pas uniquement allusion à la Banque Royale —; ils vont s'arranger pour que le nom du consultant ne figure nulle part. Le fait est qu'il est parfois logique d'avoir recours aux services de la même personne, et parfois non.

Le président: Cela me rappelle les discussions qu'a eues le comité sur la question de savoir si un directeur général peut également occuper le poste de président. En fait, dans la vaste majorité des cas, il ne devrait pas assumer ce double rôle, mais on aime bien avoir une certaine souplesse.

Vous pourriez peut-être passer à ma deuxième question, qui m'intéresse plus que la première.

M. Mendelsohn: Si la banque doit, au bout du compte, subir des pertes, cette pratique n'a aucun sens. Elle n'a de sens que si l'entreprise est en mesure de payer les honoraires auxquels vous faites allusion. Si elle ne peut pas...

Le président: Mais elle les paie systématiquement.

M. Mendelsohn: Oui, mais si, au bout du compte, la banque subit des pertes, c'est elle qui va se trouver à assumer ces honoraires, même si elle demeure convaincue que c'est le débiteur qui les verse.

The Chairman: I am not sure about that. It is quite conceivable that several one-hundred-thousand-dollar fees to consultants to be paid as an ongoing process could easily be the trigger that ultimately pushes the company under.

Mr. Mendelsohn: That is true.

The Chairman: In other words, one issue is the magnitude; the other is the timing. If that money were still available as working capital, cash flow to the company, the fact is that the company might not be pushed under. Do you think I am right or wrong on that?

Second, there is absolutely no incentive for the consultants sent in by the bank to constrain and minimize the fees whatsoever, whereas I think the bank would act as a considerable brake and disincentive for the spending of money if the bank thought that money was being added to the bank loan.

Mr. Mendelsohn: In answer to the first part of your question, you are correct that there can be an occasion or a set of circumstances where the burden of the fees is the straw that breaks the camel's back and makes the line of credit get used up when otherwise some of it might be available. It is certainly possible that there could be such a circumstance.

I find it difficult to assess the degree to which the magnitude of the fees — because I think what you are addressing is the magnitude — is affected by the fact that in one case it is the bank writing the cheques, even though it gets added to the loan, and in the other case the debtor writes the cheques from day to day. Frankly, I do not have an intelligent answer to that. I do not know the degree to which that would be relevant. Certainly, there could be circumstances in which it would be relevant.

The Chairman: If a financial institution lends a company money and then decides that it needs to send someone in to look after its interest, should that cost not be a cost to the bank as opposed to a cost to the company? After all, it is something the bank is doing to protect its interest.

Mr. Mendelsohn: There are some market issues at play. It may be the kind of situation where the bank says, "Look, as far as I, the bank, am concerned, I am ready to call this situation quits. I am ready to call the loan. I am not prepared to entertain the corporation's request, for example, for a facility to take it through the next season." The bank may say, "However, if I, at no cost to myself, am provided with the appropriate professional advice that satisfies me that your request is a viable proposition, that may help the situation along so as to urge me to make the funds available."

Again, there are some circumstances where what you suggest would work; there are other circumstances where I think it would just frustrate the process and make the banks more intransigent.

Senator Kenny: It may also be a situation where some ratio that the lender has covenanted for in making the loan precipitates the bank to move. The company may well be in functioning shape, but in order to get its loan or get its loan extended or obtain some form of concession from the bank, it may have covenanted to maintain certain ratios that become violated. The bank suddenly finds itself in the driver's seat for the company. I am not sure that

Le président: Je n'en suis pas sûr. Il se peut très bien que ce soient les centaines de milliers de dollars qui doivent être versés sous forme d'honoraires qui acculent l'entreprise à la faillite.

M. Mendelsohn: C'est vrai.

Le président: Autrement dit, il y a deux facteurs: l'ampleur des honoraires, et les circonstances dans laquelle se trouve l'entreprise. Si cet argent était toujours disponible sous forme de fonds de roulement, de liquidités, l'entreprise ne serait peut-être pas acculée à la faillite, n'est-ce pas?

Deuxièmement, il n'y a absolument rien qui incite les consultants désignés par la banque à limiter, à réduire au minimum, les honoraires qu'ils exigent; je crois que la banque agirait autrement si cet argent était ajouté au prêt qu'elle a consenti.

M. Mendelsohn: Pour répondre à la première partie de votre question, vous avez raison de dire que dans certaines circonstances, les honoraires vont contribuer à achever l'entreprise et faire fondre sa ligne de crédit. C'est tout à fait possible.

Il est difficile de dire dans quelle mesure l'ampleur des honoraires — et je crois que c'est à cela que vous faites allusion —, est un facteur, car que dans un cas, c'est la banque qui écrit les chèques, même si le montant est ajouté au prêt, et dans l'autre, le débiteur. Je ne peux pas vous donner de réponse intelligente. Je ne sais pas dans quelle mesure c'est un facteur. Il y a peut-être des cas où c'en est un.

Le président: Si une banque prête de l'argent à une entreprise et décide ensuite d'envoyer quelqu'un pour faire en sorte que ses intérêts soient bien défendus, cette dépense ne devrait-elle pas être imputée à la banque plutôt qu'à l'entreprise? Après tout, c'est la banque qui cherche à protéger ses intérêts.

M. Mendelsohn: Il y a certains facteurs qui entrent en jeu. La banque peut dire, «Écoutez, en ce qui me concerne, je suis prête à demander le remboursement d'un prêt. Je ne suis pas prête à accéder à la demande de l'entreprise, par exemple, et à l'aider à tenir le coup pendant quelques mois encore». La banque peut dire aussi, «Toutefois, si on me fournit, sans frais, des conseils professionnels qui me démontrent que votre proposition est viable, je serai peut-être disposée à vous venir en aide».

Encore une fois, il y a des cas où la solution que vous proposez fonctionnerait, et d'autres, où elle ne ferait que compliquer le processus et rendre les banques encore plus intransigeantes.

Le sénateur Kenny: Il se peut aussi que la banque décide d'intervenir parce que le débiteur n'a pas respecté les engagements qu'il a donnés. L'entreprise fonctionne peut-être bien, mais pour obtenir un prêt, une extension de prêt ou des concessions quelconques de la banque, le débiteur s'est peut-être engagé à maintenir certains ratios qui n'ont pas été respectés. La banque se trouve soudainement à diriger l'entreprise. Je ne crois pas que

the company is necessarily inoperable. In fairness, the company agreed to this situation of artificial ratios in order to get the loan. The company went into it with its eyes open.

I should like to return to your second opinion. I was comfortable with it until you gave the operation analogy about whether you want the same doctor to operate on you who suggested that you should have the operation. I, for one, am keen on a second opinion. This goes back to Senator Kirby's comment about the taxidermist and the vet. I have a real problem with someone being in both of those professions or owning both of those professions. When you are talking about putting someone under, I am not sure that the guy who is pulling the plug or doing the assessment should have any interest in it.

You talked about the natural self-interest that folks have in life, whether it is a lawyer, and so on. You can carry the argument on *ad absurdum* in talking about a lawyer trying to sell his or her wares. That is one example.

Once you put someone in a situation where they will be deciding to pull the plug, I think you get a much more objective view if it is clear to everyone around that they do not have an interest in the play. I recognize that there are problems. There is a transfer of information involved. There is the difficulty of getting a second party up to speed on what is going on. Having said that, there is a certain clarity if the plug is pulled by someone who does not have any motives other than the case before him.

Mr. Marantz: I will respond to that by telling you about a situation from my own experience. Some years ago I was acting for the Royal Bank in a very significant transaction. They sent a monitor in to look at the business. The monitor did extensive analyses and reports and came back with the suggestion that the business should be supported by the bank and the difficulty should be worked out.

The bankers looked at the report of the monitors. They went all the way up to the chairman's office and decided that the company should be put into liquidation; they were not prepared to support it. The vice-president of the Royal said to me, "You see; it's that damn policy. The monitor knows that if there is a bankruptcy or a liquidation, he will not get the fee. Therefore, he recommended that it be worked out."

It works on both sides of the street, senator. There is no simple answer.

The Chairman: That is not my point. My point is this: Where should the incentive lie? The doctor analogy is that we would all be suspicious of the surgeon who also owned the only funeral home in town.

My concern is that in a competitive market for professional fees, in which everyone is driving down the price for professional fees on everything, professionals will go in to work on a company with no incentive whatsoever to economize on fees. They do that because they know that they will be paid right away and because it is not really costing the guy who hired them any money; it is only costing the debtor money.

l'entreprise ne soit plus en état de fonctionner. Elle s'est engagée à maintenir des ratios artificiels pour obtenir le prêt. Elle savait exactement ce qu'elle faisait.

J'aimerais revenir à votre deuxième réponse. Tout allait bien jusqu'à ce que vous utilisiez l'exemple du médecin, autrement dit, si vous voulez que le médecin qui vous a suggéré de vous faire opérer effectue lui-même l'opération. En ce qui me concerne, j'aime bien avoir une deuxième opinion. On revient au commentaire qu'a fait le sénateur Kirby concernant le taxidermiste et le vétérinaire. J'ai du mal à accepter le fait que la même personne assume ces deux fonctions. Lorsqu'il est question de liquider une entreprise, je ne crois pas que la personne qui s'occupe de la liquidation ou de l'évaluation devrait avoir un rôle à jouer là dedans.

Vous avez parlé des personnes qui agissent dans leur propre intérêt, comme les avocats, ainsi de suite. Dans le cas des avocats, on pourrait discuter longuement de cette question. C'est un exemple.

Une fois que vous confiez à une personne la responsabilité de décider si une entreprise doit être liquidée ou non, sa décision sera jugée objective s'il est clair pour tout le monde qu'elle n'agit pas par intérêt personnel. Je reconnais qu'il y a des problèmes. Des renseignements doivent être échangés. Il faut informer les nouveaux intervenants de l'évolution du dossier. Cela dit, la situation est beaucoup plus claire si la décision est prise par quelqu'un en toute objectivité.

M. Marantz: Je vais vous faire part d'une expérience que j'ai vécue. Il y a quelques années, j'ai représenté la Banque Royale dans une transaction très importante. Elle a détaché un contrôleur auprès de l'entreprise. Le contrôleur a effectué beaucoup d'analyses et préparé des rapports, et il a recommandé que la banque accorde une aide financière à l'entreprise.

Les dirigeants ont examiné le rapport du contrôleur. Ils en ont discuté avec le président et décidé que l'entreprise devrait être liquidée; ils n'étaient pas prêts à l'appuyer financièrement. Le vice-président de la Banque Royale m'a dit: «Vous voyez, c'est à cause de cette foutue règle. Le contrôleur sait pertinemment que s'il y a une faillite ou une liquidation, il n'obtiendra pas le mandat. C'est pourquoi il a recommandé qu'on lui accorde une aide financière.»

C'est une lame à deux tranchants. Il n'y a pas de réponse facile.

Le président: Ce n'est pas ce que je vous demandais. D'où devrait venir l'incitatif? L'exemple du médecin nous donne à penser que nous devrions tous nous méfier du chirurgien, qui est également le propriétaire de l'unique salon funéraire qu'il y a dans la ville.

Comme les honoraires professionnels sont soumis aux lois du marché et que tout le monde essaie de réduire les frais exigés pour les services fournis, les professionnels qui s'occupent du dossier d'une entreprise ne chercheront aucunement à réduire leurs honoraires. Ils savent qu'ils seront payés sur-le-champ et que ce n'est pas la personne qui les a embauchés qui va verser ces honoraires, mais le débiteur.

I think it was Mr. Mendelsohn who said earlier that one of the differences between Canada and the United States is that our system is more creditor-friendly, while the U.S. system is more debtor-friendly. My instinct is that perhaps we have gone too far in being creditor-friendly and, perhaps, there ought to be some incentive on people to behave in an efficient manner. Clearly, there is none.

In my own experience, when we were restructuring the East Coast fishing industry there were all kinds of examples where the monitor did all kinds of analyses that, frankly, were not required. They got paid for it up front.

It is the balance in the system that is bothering me.

Senator Kenny: How do you legislate a bonus at the end of a successful workout?

Mr. Tobin: You raise a number of issues. As you know, the situations which you describe involving the monitor are all pre-insolvency. The company is not insolvent. The capability of the insolvency legislation to deal with that situation is something that would have to be examined.

Under the scenarios you describe, you could take it further and say that the company, or the enterprise, felt that the monitor placed by the creditor was abusing the position in some way. You could then find yourself with the company or the enterprise saying, "The monitor must get out," and then confront the creditor with the proposal.

The Chairman: Let's be practical.

Mr. Tobin: The question is, senator, at what point are you assuming that the bank, or the creditor in this case, really wants to close him down? That is where it leads to.

The Chairman: Frankly, I am trying to put some considerable heat on the monitor or consultant to do everything he can to work it out and spend as little money as possible. My view right now is that neither of those constraints occur. As there is increased pressure for professionals to earn money, I think some constraints on the system would be highly desirable. That is all I am saying.

Right now, it is skewed ludicrously in the other direction.

Mr. Tobin: There is no onus the part of the creditor in this case to have the monitors come forward with, as you say, some constraints on the bills they are putting forward, if in fact it is the timing or volume that leads to the failure of the company.

Mr. Marantz: The banks are getting very sensitive, and have been for quite a while, about the level of professional fees they have to pay. In most of these cases the money is not coming out of the creditors; it is coming out of the secured lender who has hit a shortfall. They want to know that they are getting value.

The Chairman: You and I would debate whether what you just called the sensitivity is actually being translated into practice in terms of any genuine constraint on the consultants or the monitors. I can tell you it is not.

Je crois que c'est M. Mendelsohn qui a dit plus tôt que ce qui distingue le Canada des États-Unis, c'est que notre système favorise davantage les créanciers, tandis que le système américain favorise davantage les débiteurs. En ce qui nous concerne, je pense que nous sommes allés trop loin et que nous devrions encourager les gens à agir de manière plus efficace. Il n'y a rien qui les incite à changer de comportement.

Lorsque nous avons restructuré l'industrie de la pêche de la côte Est, les contrôleurs ont effectué toutes sortes d'analyses qui, en fait, n'étaient pas nécessaires. Ils ont été payés pour ce travail.

C'est l'absence d'équilibre qui existe dans le système qui me préoccupe.

Le sénateur kenny: Comment pouvez-vous prévoir, dans une loi, le versement d'une prime une fois qu'un dossier a été réglé?

M. Tobin: Vous soulevez plusieurs points. Comme vous le savez, les contrôleurs interviennent avant qu'une entreprise ne soit déclarée insolvable. L'entreprise n'est pas insolvable. Il faudrait voir si cette question ne pourrait pas être abordée dans la législation sur l'insolvabilité.

Pour ce qui est des scénarios que vous décrivez, on pourrait pousser les choses plus loin et dire que l'entreprise jugeait que le contrôleur désigné par le créancier abusait de son autorité à certains égards. L'entreprise pourrait ensuite dire, «Le contrôleur doit partir», et soumettre sa proposition au créancier.

Le président: Soyons pratiques.

M. Tobin: La question qu'il faut se poser, sénateur, est la suivante: À quel moment la banque, ou le créancier dans ce cas-ci, arrive-t-elle à la conclusion qu'il faut liquider l'entreprise? C'est la question qu'il faut se poser.

Le président: Je voudrais qu'on mette beaucoup de pression sur le contrôleur ou sur le consultant pour qu'il fasse tout en son pouvoir pour régler le problème en dépensant le moins d'argent possible. À mon avis, actuellement, on ne fait ni l'un ni l'autre. Comme les professionnels sont de plus en plus animés par le désir de gagner de l'argent, je crois qu'il serait hautement souhaitable d'imposer certaines restrictions. C'est tout ce que je dis.

À l'heure actuelle, le système avantage beaucoup trop l'autre partie.

M. Tobin: Rien n'encourage le créancier à exiger des contrôleurs qu'ils limitent le montant des factures qu'ils soumettent si, comme vous le dites, ce sont les circonstances ou l'ampleur des honoraires qui provoquent la faillite de l'entreprise.

M. Marantz: Les banques accordent de plus en plus d'importance, et elles le font depuis quelques temps déjà, aux honoraires professionnels qu'elles doivent verser. Dans la plupart des cas, l'argent ne vient pas des créanciers, mais du prêteur garanti qui doit faire face à un manque à gagner. Elles veulent être sûres d'en avoir pour leur argent.

Le président: On pourrait discuter longuement de la question de savoir si cet intérêt accru se traduit concrètement par l'imposition de restrictions aux consultants ou aux contrôleurs. J'en doute.

Therefore, my question is: Is there not something we can do to change just a bit the incentives or pressure in the system?

Mr. Mendelsohn: In the final analysis, start from the premise that it is unlikely that one would want to legislate that lenders have to lend more than what they have agreed to lend in the first place. If they are told that in those circumstances in which a consultant is appointed — and these consultants are always appointed with the consent of the company, although I grant you that the bank has a lot of clout to get the company to consent — their fees can be capitalized but not paid by the company from period to period, then one of two things will happen. Either the amount is being taken into account in terms of the usage of a line of credit, in which case we are back to where we started in the first place; or it is being added as additional debt, which extends beyond an agreed line. I do not know how it can be legislated that a lender has to lend to a deeper level than where it agreed to lend in the first place.

I do not know how you can prevent a lender from saying to a debtor, "I am prepared to consider your request, if I get the proper advice to do it, but you will have to pay for the process." If one were to legislate against that, I do not know if the result would be positive.

The Chairman: Thank you for your assistance, gentlemen.

The committee adjourned.

Par conséquent, ma question est la suivante: que pouvons-nous faire pour changer le système?

M. Mendelsohn: Il faudrait d'abord reconnaître qu'il est peu probable qu'on adopte une loi qui oblige les banques à consentir des prêts plus élevés que ceux qu'elles ont accordés dans un premier temps. Si on leur dit que, dans les cas où un consultant est nommé — et ces consultants sont toujours nommés avec le consentement de l'entreprise, même s'il est vrai que la banque exerce à ce chapitre une influence énorme sur l'entreprise —, leurs honoraires peuvent être capitalisés, mais non pas être versés par l'entreprise, de deux choses l'une. Soit le montant est inclus dans la ligne de crédit, dans lequel cas nous nous retrouvons au même point qu'au début; soit le montant est considéré comme une dette additionnelle qui s'ajoute au montant établi à l'avance. Je ne sais pas comment on peut, au moyen d'une loi, obliger une banque à consentir un prêt plus élevé que celui qui a été accordé dans un premier temps.

Je ne sais pas comment vous pouvez empêcher un prêteur de dire à un débiteur: «Je suis prêt à considérer votre demande, si j'obtiens les conseils nécessaires, mais vous allez devoir en assumer les frais.» Si l'on devait interdire une telle pratique au moyen d'une loi, je ne crois pas que les résultats seraient positifs.

Le président: Merci beaucoup pour votre aide, messieurs.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Edition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For the examination of the State of the Financial System in Canada:

From the Canadian Bar Association:

Mr. Russell W. Lusk, President;
Ms. Alison Manzer, Chair, Committee on Financial Institution
Legislative Reform; and
Mr. John D.V. Hoyles, Executive Director.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Michael H. Rayner, President;
Mr. William Broadhurst, Chair, Legal Liability Task Force;
and
Mr. Ron Gage, Past Chairman.

For Bill C-5:

From the Department of Industry:

Mr. David Tobin, Director General, Corporate Governance
Branch;
Mr. Marc Mayrand, Superintendent of Bankruptcy;
Mr. Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Director-
ate;
Mr. Gordon Marantz, Legal Advisor to the Department; and
Mr. Max Mendelsohn, Legal Advisor to the Department.

Pour l'étude de l'état du système financier canadien:

De l'Association du Barreau canadien:

M. Russell W. Lusk, président;
Mme Alison Manzer, présidente, Comité sur la réforme
législative des institutions financières; et
M. John D.V. Hoyles, directeur exécutif.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Michael H. Rayner, président;
M. William Broadhurst, président, Groupe de travail sur la
responsabilité professionnelle; et
M. Ron Gage, président sortant du conseil d'administration.

Pour le projet de loi C-5:

Du ministère d'Industrie:

M. David Tobin, directeur général, Direction générale de la
gestion intégrée;
M. Marc Maynard, surintendant des faillites;
M. Jacques Hains, directeur, Direction de la politique des lois
commerciales;
M. Gordon Marantz, conseiller juridique au ministère; et
M. Max Mendelsohn, conseiller juridique au ministère.

6968

